

Masteroppgave

Vår ære og vår makt

Ei analyse av Noreg som humanitær stormakt

Av

Wenche Haugen

Institutt for statsvitenskap og ledelse

Masteroppgaven er gjennomført som et ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som sådan. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Veileder:

Jan Erik Grindheim

Universitetet i Agder, Kristiansand

2. Juni 2008

Forord

Arbeidet med denne avhandlingen vart meir omfattande, men òg meir spanande enn eg hadde sett føre meg. Jo nærare slutten kom, desto meir spanande vart arbeidet. Eg har fått inspirasjon for vidare forskning, og vonar at eg får moglegheita til det.

Å forske på eitt tema i eit heilt år, har skapt mange stunder prega av stor frustrasjon. Mest fordi temaet er vanskeleg å formidla i ei så kort avhandling. Norsk utanrikspolitikk har alltid vore ei stor interesse for meg, men eg har sakna ein grundig presentasjon av denne i skuleverket, i media og opinionen. Difor vart det viktig for meg å avslutte studietida mi med ei av hjartesakene mine.

Tida ved Høgskulen i Agder, og endeleg Universitetet, har vore meir enn studie for meg. Ei rekke studentaktivitetar har òg skapt rom for praktisk friviljug arbeid, ei uvurderlig erfaring. Takk til kollegaer og støttepersonar i Unikum, FN-studentene, Studentparlamentet og styra i Studentsamskipnaden i Agder og Fakultet for økonomi og samfunnsfag.

Det siste året har vore ei øving i å behalda konsentrasjonen og å isolera seg, mentalt, men også sosialt. Eg har likevel ikkje vore heilt aleine, og eg er djupt takksam for støtte og omsorg frå familien og nære vener, det er de som har fått meg opp dei tyngste bakkane. Ei stor takk til Mari Mehl for nødvendig, og stor hjelp med språket. Korrekturlesinga di har gjeve meg ny innsikt i den vakre nynorsken. Takk for at du held i hevd kulturarva.

Ei særskilt takk går til min kjære Andreas. Takk for innspel og genuin interesse for arbeidet mitt. Takk for all hjelp i ferdigstillinga, takk for motivasjon, tolmod og for å leie meg gjennom dei tidene som har vore vanskelege. Oppgåva ville ikkje vore den same utan deg.

Aller sist må all heider gå til vegleiaren min, Jan Erik Grindheim. I dei siste fire år har du gjeve meg inspirerende kunnskap som har utvida horisontar for forståing, og som har forma meg som medmenneske. Særskilt takk for innspel og motiverande ord i prosessen med masteroppgåva, du har vore ei god navigasjonslykt som har redda meg når eg har vore på ville vegar.



Kristiansand 2. juni 2008

Innhald

| | |
|---|-----------|
| Forord..... | 1 |
| Figuroversikt | 3 |
| Forkortingar..... | 4 |
| Kapittel 1 Innleiing..... | 5 |
| Kronologien i oppgåva | 9 |
| Kapittel 2 Historisk introduksjon og teoretisk tilnærming..... | 11 |
| Eit lite land med moglegheit til å velja..... | 11 |
| Noregs samarbeidsaktørar | 16 |
| Noreg som internasjonal merkevare | 19 |
| Ein ny -isme?..... | 22 |
| Konklusjon | 24 |
| Kapittel 3 Metode | 26 |
| Tilnærming til studiet | 26 |
| Relasjonane i modellen | 26 |
| Teoretisk og empirisk rammeverk..... | 27 |
| Etiske utfordringar..... | 31 |
| Vidare forskning..... | 31 |
| Konklusjon | 32 |
| Kapittel 4 Ein god samaritan | 33 |
| Noreg som fredsnasjon..... | 33 |
| Identitet og sjølvbilete | 38 |
| Omdømepolitikk..... | 43 |
| Eit miskunnsamt regime | 46 |
| Konklusjon | 48 |

| | |
|--|-----------|
| Kapittel 5 Utforminga av utanrikspolitikken | 49 |
| Utanrikspolitisk semje og samarbeid..... | 49 |
| Nettverksbyggjarane..... | 52 |
| Kunnskapsleverandørane..... | 55 |
| Eit demokratisk problem? | 60 |
| Konklusjon | 63 |
| Kapittel 6 Noreg i verda..... | 64 |
| Interesse- og verdipolitikk..... | 64 |
| Nær- og fjerninteresser..... | 68 |
| Noreg og multilateralt samarbeid | 72 |
| Stor og liten | 75 |
| Konklusjon | 78 |
| Kapittel 7 Vår ære og vår makt | 80 |
| Ei retorisk makt | 82 |
| Narcissus Norevegicus | 86 |
| Konklusjon | 88 |
| Kapittel 8 Konklusjon..... | 89 |
| Litteraturliste..... | 91 |

Figuroversikt

| | | |
|------------|-------------------------------|----|
| Modell 3.1 | Analytisk modell..... | 27 |
| Tabell 4.1 | Ytt naudhjelp per capita..... | 35 |

Forkortingar

| | |
|-----------|--|
| CMI | Christian Michelsens Institutt |
| EU | Europeiske Union |
| EØS | Det europeiske økonomiske samarbeidsområde |
| FAFO | Fagbevegelsens forskingsstiftelse |
| FNI | Fridtjof Nansens Institutt |
| IGO | Mellomstatlege (intergovernmental) organisasjonar |
| ILO | Den internasjonale arbeidarorganisasjonen |
| IMF | Pengefondet |
| NATO | North Atlantic Treaty Organisation |
| NGO | Non-governmental organisation |
| Norad | Direktoratet for utviklingssamarbeid - The Norwegian Agency for Development Cooperation |
| NUPI | Norsk utenrikspolitisk Institutt |
| OEEC/OECD | Organisasjonen for økonomiske samarbeid og utvikling i Europa |
| OSSE | Organisasjon for sikkerhet og samarbeid i Europa |
| PRIO | International Peace Research Institute , Oslo |
| RORG | eit samarbeid mellom norske, friviljuge organisasjonar som mottek offentleg støtte frå Norad |
| SN | Dei sameinte nasjonane |
| UD | Utanriksdepartementet |
| WB | Verdsbanken |
| WTO/GATT | Verdas handelsorganisasjon |

Kapittel 1 Innleiing

Narrativet ”Noreg som humanitær stormakt” vert brukt for å skapa eit bilete om den internasjonale posisjonen og rolla til Noreg. For å forstå retorikken rundt narrativet, er det naudsynt å identifisera kva som kan forma identiteten og sjølvbiletet til eit land. Termen vert ofte brukt av mellom anna internasjonale og nasjonale diplomatar, bistandsarbeidarar, politikarar og forskarar – samt filantropar som har stort gehør hos nasjonalt og internasjonalt publikum. Denne studien analyserer nokre, av mange faktorar, som byggjer opp under narrativet ”Noreg som humanitær stormakt”. Analysen vil vera basert på empiri etter tusenårsskiftet, og har eit innanlandsperspektiv. Kva er substansen i stormaktsomgrepet? For å kunna oppdaga særtrekket i narrativet, ser eg på dei historiske, institusjonelle og språklege samanhengane som Noreg opererer innanfor.

Makt i seg sjølv har ein negativ klang kopla til kontroll over handlingane til den motsette parten. I internasjonal politikk vert ei humanitær stormakt fyrst og fremst assosiert med ein ekstraordinær innsats for fred, utvikling, innsats for demokratisk styre og universelle menneskerettar. Noreg var med i stiftinga av SN og underteikna menneskerettserklæringa i 1948. Menneskerettane, og seinare tusenårsmåla til SN har vore to område Noreg har allokert mykje monetære og humanitære ressursar til. Stormaktsomgrep i internasjonale relasjonar refererer fyrst og fremst til militær, økonomisk eller kulturell dominans over andre statar eller regime. I motsetnad til militær intervensjon eller økonomisk prestisje, vil ei humanitær stormakt vera tufta på empiriske resultat som legitimerer termen. Noreg som fyrst vart aktør i internasjonal politikk i 1905, har vore prega av fred, samarbeid og utvikling, og folket sin identitet har vore prega prinsipp om nestekjærleik, velferd, egalitet og moral. Noregs markerer seg som lite, rikt, raust, meklande og tilretteleggjande for ei verdsordning basert på respekt for demokrati, menneskerettar og fred. Sidan tryggleiken til Noreg har vore garantert av NATO, har Noreg prioritert fokus på nord-sør relasjonar, framfor aust-vest-relasjonar. Norsk utanrikspolitisk tradisjon og handlingar byggjer på liberale tankemønster, og har utøvd interessene sine gjennom verdidiplomati. Ein langvarig politisk konsensus om norsk utanrikspolitikk har gjort det mogleg for eit lite og perifert land å markera seg på i internasjonale politiske fora. Ved å nytta ein langsiktig og gjenkjenneleg verdidiplomatisk profil har Noreg fått innpass på politiske nivå som ein tilsvarande stat ikkje har klart. Kjenneteiknet til Noreg har vore dialog.

Ei stormakt må kunna visa til handlingar. Men i bistandspolitik er det vanskeleg å visa til kortsiktige resultat. Makta kan såleis verta utøvd ved store bidrag av USD, og av språkleg art. Retorikken vil vera det mest synlege utøvande elementet som opprettheld maktposisjonen, og retorikken må vera overbevisande for å påverka tankemønstra til den motsette parten. Retorikken må ha truverd for å vera mektig, og truverdet må vera der hos eige folk og hos utanlandspublikumet. Truverd skapar prestisje, som mest av alt handlar om omdøme. Nordmenn har kan assosiera seg med å vera ein god samaritan, noko som vert sterkt lagt vekt på i marknadsføringa av Noreg. Å vera ein god samaritan fell seg også naturleg i utanrikspolitiske handlingar då det er ei utviding av nestekjærleiken og ideala i velferdsstaten. Dette, saman med universelle verdiar, er for nordmenn naturleg å dela med andre. Noregs merkevare dei siste 20 åra har vore "Fredsnasjonen", "Den gode samaritanen", og dei siste tiåra: "Den humanitære stormakta". Når staten brukar desse omgrepa til å marknadsføra seg sjølv, må sjølvbiletet vera kompatibelt med handlingane som vert utført. Sjølvbiletet og praksis må sameinast.

Eit vesentleg punkt når det gjeld å byggja omdøme, er å kunna selja ei god merkevare. Merkevaren må stemma overeins med det sjølvbiletet og den identiteten folket har. Norsk identitet er i stor grad bygd opp om nestekjærleiken i kristendomen, og velferdsimperativa i sosialismen. Noreg har også vore eit fredeleg territorium, og saman med det egalitære samfunnet har det gjeve stabilitet og nasjonalt samhald. Kollektiv identitet er særskilt vanskeleg å måla, då på grunn av at subjektive oppfattingar sjølvstundt rår. Likevel, det er staten som må kunna legitimera handlingane for folket. Det er det interne og eksterne sjølvbiletet til staten som er viktig for å kunna agera som stormakt. Å visa til tradisjonen for identiteten til Noreg kan forklara åtferda hennar på den internasjonale scenen.

Frå bistandssamarbeidet vart oppretta i 1952 har Noreg hatt eit nært samarbeid med norske friviljuge organisasjonar. Desse organisasjonane var allereie etablert i lokalmiljøa ved å ha drive misjonærverksemd. Staten ynskte å nytta desse etablerte banda for å implementera bistandsprosjekt, også fordi dette samarbeidet kunne gje eit kontaktnett som det offentlege diplomatiet elles ikkje ville fått. Utviklingspolitikken var eit kunnskapsintensivt område, og det vart difor stifta nye forskingsinstitutt og gjort avtalar med akademien. Utviklingsforskarane vart viktige kunnskapsleverandørar i eit nytt politikkfelt, som staten vart bunden til. Både dei friviljuge organisasjonane og forskarane var nyttige å ha med i meklingsforsøk eller andre diplomatiske handlingar. Sidan desse aktørane ikkje vart sett på som sivile, ikkje statlege, kom Noreg nærare inn på partane enn andre nasjonar klarte. Dette samarbeidet er kalla "Den

norske modellen”, og er ein formelt institusjonalisert del av det norske embetsverket. Aktørane i Den norske modellen, skapar, tolkar og utøvar norsk utanrikspolitikk. Premissleverandørane for norsk utanrikspolitikk, altså forskinga og representantar frå friviljuge organisasjonar, har fått stor politisk makt. Denne er overført frå Stortinget til regjeringa, og vidare til nettverksbyggjarane og kunnskapsleverandørane. Dette samarbeidet er særleg sterkt og meir formalisert i Noreg enn i andre land. Noreg vert vist til å vera ein altruistisk aktør, som saman med folket, dei friviljuge organisasjonane og forskingspersonalet er førebilete for andre internasjonale aktørar. Med desse føresetnadene vil eit humanitært stormaktsstempel vera levedyktig.

Alle samfunn er i dag knytt til kvarandre. Multilateral global governance reduserar stat-til-stat bindingar, og avtalar, traktatar, konvensjonar og normer kostar på den nasjonale politiske styringa. Det vert sett nye krav til staten om å styrkje nasjonale institusjonar bygd på godt styresett (good governance); respekt for menneskjerettane, rettstryggleik, frie media og ei forvalting med gode kontrollfunksjonar. Dette er i tråd med norsk satsingsområde – den utanrikspolitiske profilen samsvar med dei verdiane dei ynskjer å gje borgarane sine. Den normforståinga som kosmopolittane bør ha i dag, er òg den Noreg har høgprofilert i heile etterkrigstida. Regjeringane i Noreg legg vekt på at utanrikspolitikken til Noreg byggjer på interesser, verdiar og pragmatisme. Verdiane vert utøvd gjennom multilateralt og bilateralt samarbeid. Noreg støttar multilateralisme framfor bilateralisme, og samarbeid framfor åleinegang. NATO, EØS, OSSE og Europarådet har vore satsingsområde for regjeringane. Politikken si verd har alltid vore ein interessekamp, og i internasjonal politikk vil alltid nasjonale interesser vera overordna interessene til andre statar. Nærinteressene til Noreg er i nord, og det er eit instinkt å hevda seg på nærinteresser og såleis oppleve status og respekt i det internasjonale samfunnet.

For Noregs del vil særleg engasjementet i SN vera viktig. Noreg er det landet som gjer mest USD per capita til verdsorganisasjonen, og er ivrig forkjempar for å gjennomføra og profilera tusenårsmåla. Noreg har vore ein viktig meklar i om lag femten langstrakte konfliktrar, noko som vert vektlagt i marknadsføringa. Nærinteressene til Noreg er suverenitet i Barentshavet, opne marknader for sjøbruk og energi, og verna landbruket frå frihandel. Dette strir med biletet av ei stormakt som arbeider for multilateralitet og utvikling for alle. Noreg er både lite og stort. Pragmatismen basert på samarbeid er viktig i eit tid der velferda til nasjonen, autonomien, tryggleiken og prestisjen står på spel. Kjerneinteressene til Noreg kan oppfyllest ved å kjempa for dei avleidde interessene. Ei ulik forståing av utanrikspolitisk

praksis gjer det vanskeleg for andre statar å tolka Noreg som eit annleisland, og norsk utanrikspolitisk praksis vert ofte tolka som rein interessepolitikk. Noreg må liggja høgt på dimensjonar som bistand og humanitær hjelp for å rettferdiggjera dei motstridande utanrikspolitiske handlingane og verdiane landet opererer med.

For å få innsikt i kva som skjer på den internasjonale arenaen er det naudsynt å ha innsikt i kva norsk utanrikspolitikk byggjer på, sett frå innsida, korleis den vert utforma, og ikkje minst – sjå korleis utøvinga ikkje alltid går saman med ideala for dei universelle rettane Noreg elles kjempar for. Ein kommunikatív prosess mellom aktørar og publikum reproducerer og såleis konstituerer sanningar. Språket makthavarane nyttar, formidlar moral og normer. Språket skapar kultur og identitet. Språket formidlar meiningar, konstruerer førestellingane om kva ei stormakt er, kva ei stormakt kan og bør gjera, og kvifor ein part er overlegen i den gjevne situasjonen. Det er språket som opprettheld substansen i stormaktsomgrepet. Ein stat kan vera ansvarleg eller pur, men ikkje begge deler. Noreg, som alle andre statar har ulike profilar alt etter tematikk i internasjonal politikk, og ein kan ikkje velja anten eller i utanrikspolitisk praksis. Verdidiplomatiet konverterer formell makt til substansiell. Noregs fredsdiplomati kan såleis vera eit idealpolitisk verkty for å nå realpolitiske mål. Utanrikspolitikken Noreg fører er basert på samarbeid og utvikling for dei impliserte aktørane, sjølv sagt med seg sjølv aller fremst.

Målet ved studien er ikkje å måle om Noreg er ei stormakt eller ei. Derimot vil analysa få fram kva som ligg i omgrepet humanitær stormakt, sett med norske, kritiske auge. Dette innsynet er vanskeleg å få frå norsk skuleverk, offentlegheit og media. Samspeler er samanbunde med så mange faktorar. Nettverket av premissleverandørar er vanskeleg å skape oversikt over. Analysen avdekkjer særpreg og motseiingar ved norsk utanrikspolitikk, og skapar merksemd rundt Noregs manglande strategi for utanrikspolitikken. Dette gjer Noreg meir sensitiv enn ei stormakt bør vera, og det er difor viktig å få fleire på same høgde som Noreg. Internasjonale relasjonar utan humanitet er ikkje å trakte etter.

For å få hald i analysen støttar eg meg til teoretiske bidrag frå den internasjonalt politiske statsvitskaplege fagkrinsen. Noreg si verdidiplomatiske satsing er samansett av fleire komponentar, der det offentlege diplomatiet er ein av dei mest framtrekande. Dei offentlege diplomatane marknadsfører Noreg med målet om å setja landet i best mogleg lys. I dette arbeidet vert det teke rasjonelle val av kven som skal representera kva saker, i kva for situasjonar og kva for nokre ord som skal nyttast. Handlingane vert basert ut frå det norm- og verdiuniverset som er legitimert i den gjevne situasjonen. Utgangspunktet

frå realisme-idealisme-dikotomien vert for snevert, og det teoretiske rammeverket støttar dei funna som vert gjort i analysen. Før desse teoriane vert presentert, kjem ei oversikt over dei fylgjande kapitla.

Kronologien i oppgåva

Kapittel 2 definerer omfanget og avgrensingane i analysen. Historisk sett er Noreg ein ung utanriksaktør, og såleis har det vore ei bratt kurve opp mot stormaktsstatusen. Etter andre verdskrigen har den utanrikspolitiske kursen til Noreg vore stabil, og målsetjingar har vortne realisert og moglegheiter opna i samarbeid med internasjonale organisasjonar som SN og NATO. Norsk tradisjon for samarbeid med friviljuge organisasjonar har også lagt premissa for utviklinga. Den teoretiske tilnærminga mi viser korleis Noreg har forma seg, og teoretisk sett adoptert, element for å tilpassa seg i utviklinga mot stormakt. Offentleg diplomati, normtilpassing og rasjonelle val er vesenselement, som òg klassifiserer analysen innan ein statsvitskapleg tradisjon.

Kapittel 3 presenterer den analytiske modellen som studien byggjer på, samt relasjonane mellom dei tre uavhengige og den avhengige variabelen. Resten av kapitlet byr på kritiske refleksjonar rundt val av teoriar, val av empiri, samt utfordringar rundt validitet og reliabilitet. Sist legg eg vekt på etiske utfordringar, før eg føreslår vidare forskning basert på analysen min.

Kapittel 4 handlar om tradisjonen bak norsk utanrikspolitikk. I norsk politisk kultur er det innebygd elementære imperativ om å hjelpa andre. Dette er ei vidareføring av nestekjærleiken – og ideane til velferdsstaten. Den kollektive forståinga om å vera ein god samaritan byggjer på dei universelle menneskerettane, men også moralske og religiøse verdier som Noreg ynskjer å assosiera seg med, i fyrste rekkje fred. Eg ventar at sjargongen knytt til engasjementpolitikken er ein føresetnad for å utvikla det internasjonale omdømmet som Noreg ynskjer å nå. Språket skapar identitet, forventingar, tru og tankemønster, og den manglande debatten rundt språket er ein vesentleg og reell maktfaktor i Noreg som humanitær stormakt.

Kapittel 5 handlar om utforminga av norsk utanrikspolitikk. Norske friviljuge organisasjonar og norske forskingsinstitutt har vore premissleverandørane til norsk utanrikspolitikk sidan 1960-talet. Dei friviljuge organisasjonane har implementert bistandspolitikken, og vore kontaktskaparar og diplomatiske aktørar der det offisielle diplomatiet ikkje kan nå. Utanriksdepartementet har finansiert forskingsverk som har hatt tenleg verdi for norsk utviklingspolitikk. Den tverrpolitiske konsensusen

om norsk utanrikspolitikk har skapt rom for eit særeigediplomatisk system basert på primærinformasjon, kunnskap, politiske ideologiar og religiøst funderte filosofiar. Eg ventar at samhaldet mellom dei statlege og ikkje-statlege aktørane i Den norske modellen skapar rom for maktforskyving frå den utøvande makta, til det sivile samfunnet. Makta, som baserar seg på utforming, implementering og formidling av norsk utanrikspolitikk, set rammene for handlingspotensialet til staten.

Kapittel 6 presenterer utøving og representasjon av norsk utanrikspolitikk. Utanrikspolitikken til Noreg er basert på både interessepolitikk og verdiar. Verdidiplomatiske handlingar kan ikkje overskugga realpolitiske nasjonale interesser. Noreg har sine nærinteresser i nord og fjerninteresser i sør, og utfordringa til verdidiplomatiet vert å tena både kjerneinteressene og dei avleidde interessene. Noreg er pragmatisk, og ser potencialet sitt som internasjonal aktør ved å ha eit breitt samarbeid med multilaterale organisasjonar. Det er her Noreg opparbeider renommeet sitt. Eg ventar at for å forklara motivasjonen bak norske utanrikspolitiske handlingar må ein ta hensyn omsyn til at Noreg er både lite og stort – og bruken av diplomatiske verkty må setjast i samanheng med den spesifikke utfordringa Noreg står ovanfor.

Kapittel 7 analyserer funna gjort i dei føregåande kapitla. Argumenta frå dei tidlegare kapitla kartlegg den indre substansen av stormaktsomgrepet. Alle momenta vert sett i spel, og det viser seg at det gjennomgåande er retorikken som er den grunnleggjande maktgrepet. Den tause aksepten hos det norske folket at det utøvande mandatet til regjeringa går saman med persepsjonane folket har om seg sjølv og nasjonen.

Aller sist vil kapittel 8 repetere og understreka dei tre utgangspunkta eg sette, og gje ein siste analyse av dei konkluderande poenga i kapittel 7. Aller sist kjem ei oppmoding om å opne opp for konkurrentar i til å verte humanitære stormakter. Jo fleire ein er, desto større sjans er det for Noreg å oppretthalda posisjonen og omdømet sitt. Det er også vegen å gå om humanitet i framtida skal ha ei rolle å spele i kampen om interesser på den internasjonale arena.

Kapittel 2 Historisk introduksjon og teoretisk tilnærming

Internasjonal politikk er det politiske samkvemmet som finn stad mellom regjeringar, mellom politiske aktørar i fleire land og innan overnasjonale organ. Kamp om makt, kontroll og suverenitet er basisen for internasjonale relasjonar – og maktomgrepet er viktig i analysen av Noreg som ei humanitær stormakt. Dette kapittelet vil gje innsyn i dei teoretiske utgangspunkta denne analysen er bygd på. Fyrst kjem ein liten introduksjon om Noregs om internasjonale aktør. Det teoretiske rammeverket mitt byggjer rundt realisme-og-idealisme-dikotomien, ytterpunkta i dikotomien i internasjonale-relasjonars teoretiske univers. Noreg vert ofte klassifisert med liberal institusjonalisme, som fokuserar på multilateralitet og samarbeid om felles utfordringar. For Noregs del, har hovudpilarane i norsk utanrikspolitikk vore fasttømra etter krigen, med SN og NATO som fremste skyttarar. Transnasjonalisering utfordrar statars posisjon i internasjonale politikk, noko som legg føringar for nasjonalstatens politiske mandat, og innflytelse for nye aktørar, som friviljuge organisasjonar og multinasjonale selskap. I Noreg har dei friviljuge organisasjonane og forskingsinstitusjonar hatt ein særskild viktig posisjon. Gjennom Den norske modellen, er staten og dei nemnde vorte gjensidig avhengige av kvarandre – spesielt i utforming av Noreg som internasjonale merkevare. Det offentlege diplomatiet er vesentlege aktørar i marknadsføringa av Noreg. Med basis i normer og rasjonelle val formar dei politikken i ei lei som set Noreg i best mogleg ljøs, og såleis legitimerer for Noregs utanrikspolitiske handlingar. I NOU 2003:19 vart dei peika på at det offentlege diplomatiet saman med Den norske modellen har skapt ein ny form for nasjonalkorporativisme, noko som endrar rolla både for det sivile samfunn, forskinga og staten. Desse faktorane er alle nødvendige å ha i bakhovudet medan ein nyttar denne studien.

Eit lite land med moglegheit til å velja

Noreg som utanrikspolitisk aktør hadde hundreårsmarkering i 2005. I dei hundre åra har Noreg vorte kjent som ein engasjert, men fredelig nasjon. Ordlyden av Noreg som humanitær stormakt byggjer på engasjementet hennar for fred, samarbeid og utvikling. Nasjonen vart oppfatta som å vera ærleg, -sekundære politiske og økonomiske eigeninteresser har ikkje vore openberre i innsatsen for fred og utvikling. Noreg er ein av få europeiske statar som ikkje har vesentleg kolonifortid (om ein ser vekk frå ishavsimperialismen, Grønland, Jan Mayen,

Svalbard og Dronning Mauds land og dagens nordområdepolitikk m. fl.). Noreg har fyrst og fremst gjort seg synleg i u-land via misjonsverksemd på heile 1900-talet. Ein lang og tru innsats på misjonsfronten har gjeve Noreg ei særeigen tiltru hjå lokalbefolkninga i perifere samfunn; norske aktørar distribuerte mat og salmar – og opererte som meklarar i lokale konflikhtar.

Bak målsetnadane i norsk utanrikspolitikk, står ein ideologisk allianse i norsk politikk og samfunnsliv, som spanner frå sosialdemokratisk internasjonalisme og solidaritetsideologi, via ein borgarleg humanistisk tradisjon, til kristne imperativ om nestekjærleik og misjon (Fermann 1997: 208). I tillegg til å vera inspirert av idealisme, har Noreg vore tett kopla til NATO, og såleis USA. Den realpolitiske posisjonen har vorte redusert, men ein finn element frå bae. Lundestad (1985) har kalla den norske politiske kulturen isolasjonistisk; han er prega av småstatsstatus, har ei perifer lokalisering, og historia viser til mange hyllingserklæringar til internasjonalt samarbeid, og ein merkbar skepsis til konkrete forslag om samarbeid i politikken. Dette viser mellom anna att i Noregs to nei til EU-medlemskap.

Den norske regjeringa har breie mål¹ i utanrikspolitikken, basert på verdidiplomati, med prioriteringar i takt med SN sine tusenårsmål. Noreg skal bidra til økonomisk og sosial utvikling, fremja fred, menneskerettar, demokrati, likestilling og berekraftig utvikling². Under dette kjem omsynet til bistands- og fredsarbeid, basert på solidaritet i langvarig perspektiv.

Engasjementpolitikken til Noreg er sett saman av m.a bistand, utvikling, kamp mot fattigdom, og for menneskerettar, og utvikling av demokrati og good governance. ”Governance” skildrar styringskapasiteten til ein stat, frå vedtak av nye lover til implementering av desse. ”Good” i denne samanhengen er i kva grad denne prosessen fungerer, med respekt for lova og utan bruk av vald, korrupsjon eller andre verkemiddel som korrumpere prosessen. Engasjementpolitikken er bygd opp på tvers av fagdisiplinar, mellom anna teologi, historie, antropologi, arkeologi, geografi, økonomi og statsvitskap. Ved bruk av desse termane vert det referert til heilskapen av den norske utanrikspolitikken.

Statsvitskapen har eit klart skilje mellom utanriks- og tryggleikspolitikk (high politics) og for eksempel politisk økonomiske, sosiale, miljø-, menneskeretts- eller spørsmål når det gjeld kommunikasjon (low-politics) (Østerud 2007:230). Trass i at desse felte kan ha konsekvensar for kvarandre, vil statsvitskaplege analysar byggja på ei klar prioritering

¹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/fredsprosesser/Fred-og-forsoning-Den-norske-modellen.html?id=446704. 07.01.2008

² http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/fredsprosesser/Fred-og-forsoning-Den-norske-modellen.html?id=446704. 07.01.2008

mellom dei. Samstundes vert lovverk i statsvitskapleg analyse ofte sett på som hard-laws (tradisjonelt nedfelte konstitusjonar), eller soft-laws (prinsipp og retningslinjer som ikkje er juridisk bindande, men politisk forpliktande). Noreg si stor-offensive utanrikspolitiske satsing vert basert på soft-laws. Denne policy-forma er den mest konstruktive for å nå fram i internasjonale relasjonar. Desse byggjer på prinsippa om folkeretten og menneskerettar.

Freden i Westphalia i 1648 stifta prinsippet om nasjonalstatleg suverenitet. Frå den tida vart det internasjonale samfunnet regulert av diplomatiske relasjonar, territorial suverenitet og suverene konstitusjonar (Grindheim 2006). I fråveret av ein sentral autoritet, vart maktbalansen mellom statane regulert av eit internasjonalt anarki. Westphalia-freden framheva *staten* som den einaste legitime aktøren i det internasjonale samfunnet. Det Westfalske verdssystemet byggjer på realismen - ein av dei eldste filosofiane om statlege relasjonar. Med revolusjonen i Frankrike i 1789 kom eit skilje mellom hobbessiansk maktstat til kantiansk rettstat. Dei nye humanistiske tradisjonane og liberale tankemønstra bygde på slagordet *fridom, likskap og solidaritet*. Dei liberale prinsippa om menneskerettar vart vidareført av idealisme. Woodrow Wilson sine 14 punkt i 1918, baserte seg på at fred berre kunne sikrast ved å danna ein internasjonal institusjon som regulerte det internasjonale anarkiet. Ein felles tryggleik, basert på ideane til Adam Smith om "den usynlege handa", var baktanken med opprettinga av Folkeforbundet i 1919. Med opprettinga av SN i 1945 fekk verdssamfunnet eit internasjonalt system som også var tufta på normative komponentar - ein internasjonal organisasjon som sette reglar og normer (Dunne 2001:171).

Egeland (1988) viser til fleire variablar som set premissar for Noregs menneskerettspolicy. Fyrst kjem eigeninteresser, og internaliserte normer og prinsipp. Vidare vil kunnskap og tradisjon spela sterkt inn. Kunnskap speglar til forskning, medan tradisjon speglar til regime som staten har vore del av. I desse regima vil institusjonaliserte variablar spele inn på akseptert policy. Under her kjem rettar, reguleringar og konvensjonar gjort saman med andre internasjonale aktørar. Ein anna vesentlig del i tradisjonen er vedtaksprosessar. Kva aktørar er med og formar vedtak? For Noregs del vil det vera staten, med regjering, storting og byråkratiet. Vidare vert det tatt omsyn til innslag frå friviljuge organisasjonar, privat næringsliv, media og akademia. Sist mellom dei institusjonaliserte variablane er forholdet staten har til mellomstatlege organisasjonar og system (Egeland 1988:24-25).

Med prinsipp basert på folkeretten og menneskerettane, har skapt spenning mellom norma om nasjonalstatleg suverenitet og nye normer for universelle menneskerettar. Vestleg verdsorden er i dag regulert gjennom internasjonale regime, individuell suverenitet, demokrati

og overnasjonale framfor mellomstatlege institusjonar. Med regime meiner eg sosiale institusjonar som er basert på samstemte reglar, normer, prinsipp og vedtaksprosessar (for eksempel menneskerettar og miljøkonvensjonar). Folkeretten er, saman med menneskerettar, politisk, men ikkje juridisk bindande, og er såleis i kategorien soft-laws. Folkeretten regulerer via internasjonale avtalar samhandling mellom organisasjonar, føretak og enkeltindivid på tvers av den dømande myndigheita til nasjonale lovverk. Menneskerettar femner om sivile og politiske, sosiale, kulturelle og økonomiske rettar, som menneske har rett på i kraft av å vera menneske. Dei viktigaste pliktingane Noreg har i folkeretten er nedfelt i konvensjonar utarbeidd i regi av SN, Europarådet og Den internasjonale arbeidrarorganisasjonen (ILO).

Ei vidareutvikling av idealismen er liberal institusjonalisme, ein teoretisk fløy Noreg er vorte klassifisert innan. Internasjonale institusjonar burde ta på seg ansvar for oppgåver som nasjonalstaten ikkje var i stand til å ta. Bretton Woods-systemet vart stifta i 1944 –som skulle sikra at reglar skulle styra handels- og finansrelasjonane mellom sjølvstendige industrielle statar. Systemet skulle også administrera Marshallhjelpa. Under dette systemet vart Verdsbanken (WB), Pengefondet (IMF), Verdas handelsorganisasjon (GATT/WTO), NATO og Europarådet, og Organisasjonen for økonomiske samarbeid og utvikling i Europa (OECD/OEEC) etablert, som også vert nytta i dag. Behovet for desse organisasjonane var viktige etter den kalde krigen, då mange statar hadde manglande evne til å takla moderniseringa. Det gjeld også i dag, i samband med demokratisering og modernisering av nye statar. Transnasjonalisme og interdependence er to viktige omgrep innanfor liberal-institusjonalisme. Med *transnasjonalitet* meiner ein grupper og prosesser med påverknadskraft på meir enn éin stat. Transnasjonaliseringa har utfordra den folkevalde myndigheita, som vert redusert, ”til fordel for overnasjonale organ utad og utøvende makt, statlig forvalting og sterke marknadsaktørar innad” (Støre 2006a). I studien vert både omgrepa transnasjonalisering og globalisering nytta. Dette for å spegla på både meso- og makroprosessane som pregar dei relevante aktørane i dette studiet. Fleire aktørar på den internasjonale scenen skapte avhengeforhold, og fire karakterar vart synlege: 1) auka relasjonar mellom statar og ikkje-statlege aktørar; 2) ein ny agenda om internasjonale spørsmål, utan eit skilje mellom låg- og høgpolitikk, 3) ei erkjenning av eit mangfald av samhandlingskanalar mellom aktørar på tvers av nasjonale grenser; og 4) ein nedgang i effektivitet for militærmakt som eit statleg styringsverktøy (Lamy 2001:189, mi oversetjing). Rettsordning, økonomisk vekst og miljøvern skal takast vare på, på eit transnasjonalt nivå –noko som utfordrar det nasjonale demokratiske politiske systemet, og den politiske autoriteten

til staten. Det nasjonale vert internasjonalisert og det internasjonale vert nasjonalisert (Tvedt 2003:22), - dei strukturelle relasjonane mellom Noreg og omverda blandar utanriks- og innanrikspolitikken. Globaliseringa har ført til eit skifte i politisk aktivitet: transnasjonale sosiale, økonomiske eller kulturelle rørsler har utfordra staten i å ta opp internasjonale spørsmål i aktuelle fellesskapar. I desse systema kan ein sjå på multinasjonale selskap, NGOar eller internasjonale terrorverk som like viktige aktørar i verdspolitikken som statar (Østerud 2007).

Verda står i dag ovanfor ikkje-militære risikoar og usikkerheitsmoment. Verknader av etniske-, ressurs- og regionale konflikhtar, humanitære kriser, og organisert internasjonal kriminalitet har saman med økonomiske-, sosiale-, miljø- og utfordringar når det gjeld klima har gjort interstatleg - og overstatleg samarbeid naudsynt. (Dunne 2001:169). Moderniseringa i den globale landsbyen er irreversibel – og behovet for ei overordna leining er i denne samanhengen heilt essensiell. SN har fått ein naturleg plass som forum for mellom-statleg handling. Etter den kalde krigen la Noreg om den utanrikspolitiske strategien sin, - frå fullt fokus på tryggleik gjennom NATO, til eit vidare tryggleiksomgrep som kunne nåast gjennom SN-samarbeid. ”Verdidiplomati” vart sett i fokus på kostnad av ”realpolitikens primat” (Matlary 2002). Verdidiplomati i denne situasjonen er ein utanrikspolitiske portefølje som omfattar multilateral og bilateral fredsmekling, fredsoperasjonar, bistand, demokratibyggjing og menneskerettsarbeid (Matlary 2002). Det skal leggjast vekt på at verdidiplomati ikkje nødvendigvis er meir moralsk enn realpolitikk. Det vert likevel oppfatta som eit betre handlingsalternativ då det baserar seg på gode verdiar, ikkje openbar maktkamp. Med skiftet til verdidiplomati vart det usikkert kva interesser Noreg hadde på den internasjonale arenaen, maktomgrepet som fremja posisjonen til det vesle landet vart meir uklart. Noreg såg potensialet sitt, og starta det strategiske arbeidet for å bli ei humanitær stormakt.

Å vera smålåten er ein dyd i Noreg. Det tyder ikkje at dei utanrikspolitiske måla til staten er smålåtne, men at nordmenn støttar opp om verdipolitiske grep som vil vera til gode for ålmenta. Dei utanrikspolitiske prioriteringane med fokus på menneskerettar og demokrati, er i tråd med norsk politisk-kulturell mentalitet. Den politiske kulturen omfattar haldningar, normer og verdiar, trussystem og oppfatting av røynda. Innunder her dette kjem òg kjensler knytt til politiske fenomen, sjølvpersepsjonar og kunnskapsnivå i politiske spørsmål (Østerud 2007:196). Det er store kulturpolitiske skilnadar i ulike land i ulike tidsperiodar. Variasjon i kulturelle verdiar gjeld oppfattingar om rettferd og deling av gode, innslaget av verdikonflikt

mellom samfunnsgrupper, vurderinga av individuelle presentasjonar og tillært kompetanse i høve til arva posisjonar (Østerud 2007:197).

I alle vestlege demokrati er det sett på som ei norm å ha velutvikla cheks- and balances. Dette omgrepet byggjer på Montesquieus ”tredeelte makt” – den lovgjevande, utøvande og dømmende. Uttrykket den fjerde statsmakt vart (truleg) fyrste gang brukt etter den franske revolusjonen – og den vart peikt på som den viktigaste av dei alle: folket si røyst. I dag refererar den fjerde statsmakt vanlegvis til pressen/media – då i form av medieinstitusjonar, interesseorganisasjonar og representantar frå det sivile samfunn har moglegheita til å setje ljøs på vedtaksprosessar eller det som vert tolka som illegitim åtferd frå staten si side. Eit demokrati (som alle andre styresett) er avhengig av kontinuerlig checks and balances for å unngå maktovergrep eller urettvis behandling av innbyggjarane.

Noregs samarbeidsaktørar

After the Norwegian Minister of Foreign Affairs Trygve Lie became the UN's first Secretary-General in 1945, historians have said that Norwegian foreign policy was "as pro-American as it dared, as pro-Soviet as it had to be, and as pro-UN as it possibly could be"³.

Etter andre verdskrigen er det to pilarar som har stått fast i norsk utanrikspolitikk; oppslutnad om multilateralisme i SN og transatlantiske bindingar med NATO – felles forpliktingar på felles utfordringar. Noreg har hatt atlantehavsalliansen som tryggleikspolitisk garantist. USA vart med det den næraste allierte til Noreg, ein allianse som både gjekk på interesser og liberalt takegods. Slutten på den kalde krigen gjorde at Noreg mista den strategiske tryggleikspolitiske plasseringa si i forhold til NATO og USA. For å kompensera for dette, utvikla statsleiinga i Noreg ei ny tryggleikspolitiske doktrine – der målet var å delta tett i operasjonane til NATO og USA for å ta vare på dei tette og gode relasjonane med i atlantehavsalliansen. Territorialforsvaret vart erstatta av eit nytt konsept som baserte seg på internasjonale fredsoperasjonar i SN og NATO-regi (Knutsen 2007a:40). Tryggleik var ikkje lenger eit forsvar mot nasjonal invasjon – men også tryggleik i regional og global forstand.

Noreg har i SN posisjonert seg som ein ansvarleg og rettvis medlem, som heile vegen har arbeidd for effektivitet, og dei siste ti åra, arbeidd for å nå tusenårsmåla. Alle regjeringar sidan 1945 har eksplisitt uttrykt ynskje om ei SN-leidd verdsordning – ikkje ei verd der den sterkaste tek seg til rette, - eit sterkt og handlekraftig SN som hovudgrunnlaget for internasjonal orden og som verdsomspennande tryggleikssystem.

³ <http://www.norway-un.org/NorwayandtheUN/ALoveStory/A%20love%20story.htm>. 09.01.2008

Noreg, i motsetnad til USA, har aldri måtta ta ei leiande rolla i aust/vest-relasjonar, og har difor kunna fokusera på den viktigaste moralske utfordringa i vår tid; nord/sør-relasjonane. I motsetnad til USA, kan utanrikspolitikken til Noreg byggjast med fokus på menneskerettar og good governance (Egeland 1988). At utanrikspolitikken til små statar harmonerer med internasjonale menneskerettsnormer, tyder ikkje nødvendigvis at den politiske leiinga har ein høg moralsk standard – men at småstatar har lettare for å utøva ein moralsk rett policy. Ein liten stat som Noreg har få spenningar mellom eigne nasjonale interesser og dei ideala som vert sett (Egeland 1988). Om eigeninteressene hadde stått i motsetnad til aksepterte normer og prinsipp ville neppe Noreg vore meir villig enn ei politisk stormakt til å ofra nasjonale interesser for menneskerettsideal. (Egeland 1988). Statar utan openberre trugsmål kan i større grad artikulera interessene sine meir menneskerettsvenleg. Så lenge omgjevnadene er stabile, endrar heller ikkje policyen seg. Og jo lenger fartstid ein stat har hatt med moralsk rett policy – desto meir stabil vert aktøren rekna for.

I statsvitskaplege analysar vert det sett ljøs på samhandlingar mellom statlege og ikkje-statlege aktørar. Keohane og Nye (1972) peika tidleg på at også interessegrupper, IOar, NGOar og privat næringsliv må takast med i verdspolitikken – også desse er samankopla gjennom tallause nettverk av samhandling. Som også St.meld. nr. 43 (1996-97) legg vekt på, kan individ oppnå meir ved å ha eit forplikta samarbeid med andre framfor å følgja eigeninteressene sine - små nasjonar som Noreg kan oppnå meir gjennom internasjonalt samarbeid enn ved å gjera enkeltståande nasjonale tiltak.

Mellomstatlege (*intergovernmental*) organisasjonar (IGOar), ikkje-statlege organisasjonar (NGOar), enkeltstatar og multinasjonale selskap samhandlar både nasjonalt og internasjonalt. Rettmessige tolkingar av åtferda til desse aktørane varierer alt frå kva regime forskaren, juristen eller/ og observatøren legg til grunn. Ein IGO er ein organisasjon med internasjonalt medlemskap som jobbar for eit formål. Eksempel på IGO er SN, EU, Europarådet eller WTO. NGOar er friviljuge organisasjonar starta av private aktørar, oftast humanitære organisasjonar (Raude Krossen), misjonsorganisasjonar (Kirkens Nødhjelp), fagorganisasjonar (LO) og solidaritetsorganisasjonar (Lions). Det er stor skilnad mellom NGOar. Dei NGOane som denne studien handlar om er av den typen som tek i mot statsstøtte for arbeidet sitt i utviklingsland, og har mange lønna tilsette til å administrera drifta. Staten er garantist for drifta – og løna til bistandsarbeidarane kjem frå statsbudsjettet. I norsk bistandssamanheng er det fem store organisasjonar som utmerkar seg. Redd Barna, Det norske flyktningråd, Raude Krossen, Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp. Men det er eit

mangfald av andre som tek i mot støtte frå staten, men dei er ikkje like involverte i det politiske samspelet i Den norske modellen. NGOane i Den norske modellen skil seg klart frå til dømes amerikanske NGOar – som baserer inntektene på innsamlingar og ulønna arbeid. Noreg har hatt praksis for å la interessegrupper og forskingsinstitusjonar, både statlege, friviljuge og frå privat næringsliv, delta i utarbeidinga av utanrikspolitiske satsingar⁴. NGOane er ikkje berre implementatorar av politikk, dei er òg viktige nettverksbyggjarar for bistandsaktørane –både stat, forskning, politikarar og næringslivet. Dei norske NGOane har lang fartstid (frå 1952) som sentrale bistandssamarbeidsaktørar med regjeringa. Dette er òg praksis i land det har vore tradisjon for Noreg å samanlikna seg med i det internasjonale samfunnet; Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Canada. Friviljuge organisasjonar vert sett på som sivile aktørar. Det tyder at organisasjonen er starta utanfor statleg regi. Dei har eit stort geografisk nedslagsfelt, og stor erfaring og kompetanse frå mange år med engasjement, både innan- og utanlands. NGOar har innbyrdes skilnader, men òg visse fellestrekk. Dei tener ikkje berre som reiskap for å oppnå sosiale og økonomiske mål, men er ofte òg symbol på religionar eller politiske ideologiar. Det organisatoriske utspringet kjem frå religiøse, politiske eller subkulturelle miljø utanfor det offentlege apparatet. Aktivitetane til dei fleste er basert på friviljug innsats og midlar samla inn frå medlemmer og støttespelarar. Dei friviljuge organisasjonane kan vera delar av viktige internasjonale samansluttingar (Greenpeace), små og mellomstore organisasjonar med ein spesialisert tematisk profil (CARE eller Plan), eller svært små organisasjonar og samskipnadar som driv enkeltprosjekt.

Tradisjonen for politisk konsensus har vore uavhengig av regjeringsalternativa. Ein av grunnane til den politiske konsensusen er at med unntak av små parti på yttarste fløy av det politiske spektrum, høyrer stortingsrepresentantane til eit vidt sentrum. Eit anna vesentleg moment er at Noreg har hatt ein administrativ kontinuitet, i motsetnad til amerikansk administrasjon, som tilset nytt nøkkelpersonale for kvart presidentskifte (Egeland 1988). I tillegg er det grunn til å tru at borgarlege konstellasjonar har eit ynskje om å oppretthalde misjonsverksemda, medan det sosialistiske alternativet vil spreie egalitetsprinsipp. Ein vedvarande konsensus vil oppretthalde båe ynskja. Noreg har ført ein langvarig bistandspolitikk – utan behov for å måtta visa til resultat for å halda fram den utanrikspolitiske satsinga. I ynskja om å danna partiprogram med høg legitimitet er lobbyisme, med media, friviljuge organisasjonar og kunnskapskomponentar, ein naturleg part.

⁴ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/fredsprosesser/Fred-og-forsoning-Den-norske-modellen.html?id=446704. 07.01.2008

At norsk utanrikspolitikk vert forma i eit mangfaldig og transparent politisk samarbeidsrom har utvikla høg grad av innanrikspolitisk semje om utanrikspolitikken, særleg bistanden og fredspolitikken. Av dei mange samarbeidsinstansane vert det også mange som kan klassifiserast som politiske aktørar. Dei aktørane som analysen refererer til er stortingsrepresentantar, andre toppolitikarar, interesseorganisasjonsrepresentantar, byråkratar og forskarar, næringslivsrepresentantar, media og andre profilerte personlegdomar. Media og næringslivet har ei sentral rolle i engasjementpolitikken, men desse sektorane vert ikkje vidare analyserte i dette studiet.

Noreg som internasjonal merkevare

”Siden tidlig på 1990-tallet har ”Norge” blitt bygget opp som et spesielt fredselskende og givervennlig land med særskilte oppgaver i verdenspolitikken” (NOU 2003:19:51)

Bygginga av Noreg som internasjonal merkevare vart i 1990-åra ein offensiv norsk tilpassingsstrategi. Frå å ha vore fokusert på *nasjonsbygging*, vart å byggja *merkevare* den dominerande sjargongen. Tre av dei viktigaste kjenneteikna til nasjonalstaten – politisk styring, nasjonal økonomi- og rettsordning overskrir no grensene på europeisk og globalt nivå. Bygginga av Noreg som internasjonal merkevare er ein offensiv norsk tilpassingsstrategi til dei nye internasjonale vilkåra - og førekjem gjennom den internasjonale engasjementpolitikken.

I fylgje regjeringa er engasjementpolitikken ikkje berre basert på interesser, men på breiare verdier⁵. Verdigrunnlaget i utanrikspolitikken kjem til uttrykk som internasjonal solidaritet, nestekjærleik og globalt ansvar. Ei altruistisk form for utanrikspolitikk tek òg hand om nasjonale interesser – om velferd og fred vert sikra i utviklingslanda, vil stabiliteten auka sjansen for å nå både tryggleiks- og økonomiske mål.

I arbeidet for å oppnå eit godt omdøme har offentleg diplomati – også kalla breiddediplomati- vorte det mest suksessfulle marknadsføringselementet. Denne forma for marknadsføring har frå 1960-talet erstatta det tradisjonelle diplomatiet som hadde primat over samhandlingar og kommunikasjon mellom statar. Denne forma for diplomati fokuserer på korleis land, eller multilaterale organisasjonar som SN, kommuniserer med folket i andre samfunn både ved hjelp av offisielle og uoffisielle aktørar. Offentleg diplomati kan

⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/identitet.html?id=478913>

samanliknast med Public Relations (publikumskontakt). Dialog vert sett på som sentralt i å nå utanrikspolitiske mål, utan at det skal samanliknast direkte med propaganda (som gjev negative assosiasjonar).

PR-agentane (les: innleigde konsulentar, byråkratar, forskarar, toppolitikarar, kjendisar, kongefamilien m.fl.) legitimerer produktet vha. forskingsrapportar og bruk av truverdige kjelder eller viser til positive affektive assosiasjonselement. Ved å promotera kultur, mellom anna film, TV, musikk, sport, blogging og turisme, vil folket i ulike samfunn integrera ei auka forståing for kvarandre. Statane sin budskap vert formidla – og statane har moglegheita til å analysere korleis formidlinga vert tolka av mottakarane (gjennom forskingsprosjekt). Målet med offentleg diplomati er å endra politiske haldningar for å utøva utanrikspolitikken lettare, - i norsk tilfelle oppretthalda støtte for bistand og legitimera for NGOar og andre aktørar som implementatorar av politiske vedtak .

Offentleg diplomati handlar om å forstå behov som andre kulturar, land og folkegrupper har, det handlar om å kommunisera eigen budskap, korrigera misoppfattingar, og finna saksområde mottakar og sendar kan sjå felles mening i. Leonard, Stead og Smewing (2002) viser skilnaden mellom offentleg diplomati og tradisjonelt diplomati; Fyrstnemnte involverer fleire grupper og breiare interesser enn den som den sitjande regjeringa har.

Den normative strukturen i internasjonal politikk, og transparensen gjennom kommunikasjonsregime kan auka maktpotensialet til aktørane i utforminga og utøvinga av norsk utanrikspolitikk. Likevel er samankoplinga mellom offentleg diplomati og hard makt ifylgje Mor (2006) lite uforska. Det er likevel liten tvil om at det er ei nær kopling mellom taktiske PR-strategiar og Den store strategien, i det tilfellet bruk av media i den andre Intifadaen i Israel. I den graden militærmakt vert kommunisert til menneske via TV, aviser og radio, gjev det ei ny form for makt til "Kombatanten". "Impression management" skal oppretthalda eit visst image, vert ein integrert del i policy-planleggjing. Det offentlege diplomatiet søkjer å overbevisa eksterne/utanlandske elitar og det offentlege at den statens verdiar, policy og handlingar fortener deira – og deira regjering si – støtte (Mor 2006:157, mi oversetting). Dette kan ein konvertera til norsk strategi – med det openberre unntaket at Noreg legg vekt på mjuk makt strategiar. Nasjonale ideal, institusjonar og kultur, saman med mål og policy, vert kommunisert, innpakka i ein kontekst som verkar overbevisande. Det er grunn til å tru at samspelet mellom hard – og mjuk makt, også har konsekvensar for utanrikspolitikken og interaksjonane mellom statar, men som med moral og interesser, er det metodologisk problematisk å måla kor klar denne korrelasjonen er.

Finnemore og Sikkink (1998) ser på normer som ein kommunikatív prosess prega av regulative og konstituerande normer. Fyrstnemnde ordnar og styrer handlingar, medan sistnemnde dannar nye aktørar, interesser og nye handlingskategoriar. Normer vert definert som ein standard av hensiktsmessig åtferd for aktørar med ein gjeven identitet. Normer lever i eit kontinuum og vert endra i takt med dei aksepterte verdiane. Normene er med det ein livssyklus – der utsette aktørar (i denne samanhengen politikarar, politiske aktivistar, diplomatar, m. fl) lett kan endra det eksisterande normparadigmet ved hjelp av empiri – og slik endra tankemønsteret til omgjevnadene i inn- og utland. Internaliserte normer har eit stort maktpotensiale; ingen set spørsmål ved utøvinga. Menneskerettane er primeksempel på denne forma for normtilpassing. Frå at staten er den som held oppe orden ved tvang, finn Finnemore og Sikkink at aksepterte sosiale normer har minst like stor påverknad i i åtferda til folket(1998:893).

Normer regulerer åtferd og set grenser for val. Trass i at bistandspolitikken spelar på samvitet hjå individa, så er retorikken og handlingane basert på den intenderte strategien til staten– ikkje tilfeldig evolusjon (Finnemore og Sikkink 1998). Rasjonelle val vert gjort gjennom offentleg diplomati, profilering av normer vil i ein slik grad at også identiteten til staten vert endra – og vidare til internasjonale samarbeidsaktørar. Å ta rasjonelle val byggjer på å velja den optimale løysinga målt i nytteverdi, og baserer handlingar på incentivstrukturar hjå dei vedtaksdyktige, i forvissing om at mottakarane tilpassar seg normene (Woods 2001:287). Aktørane i norsk samheng vert politikarar, forskarar og bistandsmedarbeidarar. Mottakarane vert det norske folk, og resten av verdas statar og folk. Internaliserte normer utviklar seg gjennom sosiale tilhøve. Dei vert sett som best mogleg åtferd, og difor ikkje sett spørsmål ved (Finnemore og Sikkink 1998). Det manglar teoretisering om koplinga mellom strategiske val og normative kontekstar. Men det er grunn til å tru at normentreprenørane skapar identitetar og ”common knowledge”. Instrumentell rasjonalitet og strategisk interaksjon spelar ei stor rolle i høgt politifiserte sosiale konstruksjonar av normer og preferansar (Finnemore og Sikkink 1998).

Når dei strategiske politikkutformarane aktørane i det offentlege diplomatiet vedtek ”the rule of war”, endrar det på sikt konturane av akseptert åtferd og reell kunnskap. I den ein koplar normer og rasjonalitet inn i politiske handlingar, kan ein føresetja at normer ikkje berre er baserte på verditunge handlingar – derimot vel så mykje på eigeninteresser. Teorien kan legitimerast på alle analysenivå – individ, interessegrupper, samfunnssektorar, statsbyråkratiet, og ikkje minst statar i samhandling med andre statar. Det er difor konvertibelt

til studien om Noreg som humanitær stormakt. Å oppnå legitimitet ligg ofte i grunnen når statar legg om normativ satsing.

Sidan offentleg diplomati vert bygd opp på både korttids - og langtidsperspektiv er det ein truverdig aktør i dei respektive situasjonane der dei vert nytta ekspansivt. Ved å forma opinionen, vil strategien lett kunna verta overført til utøvande politikk som tener intensjonane til staten. Praksis skapar normer – og ein strategisk bruk av media i latente konflikhtar, som til dømes pregar Midtausten , kan for publikum enda i eit nyansert syn på identitet og interesseomgrepa (Mor 2006).

Ein ny -isme?

I samband med normer og rasjonelle val er det naturleg å presentera tre –ismar som Noreg vert relatert til; Jordbruksproteksjonisme, ishavsimperialisme og bistandspaternalisme. Med omgrepet jordbruksproteksjonisme viser ein til Noregs negative haldning til frihandel. Noregs landbruk er sensitivt, med smågardar og avgrensa varemangfald. Eit lite kostnadseffektivt system fører til høge prisar på alle landbruksvarer. Med opne marknader og frihandel ville utanlandske jordbruksvarer blitt mykje billigare, og såleis øydeleggje underlaget for det norske landbruket. Difor har Noreg tradisjon for å vera restriktive til multilaterale handelsavtalar gjennom EU og WTO. Ishavsimperialisme vert nytta i samband med nordområdepolitikken – det viktigaste utanrikspolitiske satsingsfeltet til Noreg. Imperialisme vert i stor grad knytt til tida der europeiske statar koloniserte store delar av Afrika, Asia og Amerika. Europeisk kolonisering førte med seg mykje verdiar, både varehandel og utvinning av naturressursar. Dette er eit mørkt kapittel i verdshistoria, og resultatet av utbyttinga kan sjåast i kategoriane u-land vs. i-land. Noreg har primært vore kjend for misjon- og bistandsaktivitet i u-land, og er med det reservert for mange negative assosiasjonar u-land har til tidlegare imperier i Europa. Nordområdepolitikken er motivert ut frå materielle interesser, altså ressursar som har direkte konsekvensar for arbeidsplassar, verdiskapning og politikk i Noreg (Aasland 2007). Ishavsimperialismen er med det motivert ut frå dei same prinsippa som i si tid skapte imperialismen mot Asia, Afrika og Amerika. Fokus på Noregs verksemd i nord har lenge vore marginalisert i norsk offentlegheit. For å nøytralisera den særeigne trua på Noreg som ikkje-imperialist, har ”ishavsimperialisme” dei siste åra vore nytta for å framheva mangfaldet i norsk utanrikspolitikk. Til sist; bistandspaternalisme vert nytta for å visa Noreg sitt langvarige og konsistente satsing på

bistand dei siste femti åra. Noreg er rekna som ein fredsnasjon og stor bistandsgjevar. Dette representerer positive og altruistiske verdiar som vert realisert geografisk sett langt vekk frå Noreg(Aasland 2007).

Ved Makt- og demokratiutreiinga i 2003 vart ein ny –isme postulert. Grunna Noregs vesle storleik og store aktivitet vart fylgjande peika på:

A small country with a small foreign service, Norway's global ambitions as a peacemaker have forced it to outsource its diplomacy to non-governmental organizations, officials say (sitert i Tvedt 2003:165).

I samband med rasjonelle val, offentleg diplomati og normbasert handling er det naturleg å gje ein kort introduksjon i korleis det norske verdidiplomatiet vert utforma og utøvd. Verdidiplomatiet til Noreg vert utøvd gjennom ”Den norske modellen”. Grunnelementet i modellen er det tette samarbeidet mellom stortingsrepresentantar, humanitære - og næringslivsinteresseorganisasjonar og forskingsmiljø utan om Utanriksdepartementet og den utøvande makta, regjeringa⁶. Fretheim (2007:46) omtalar bistandsbransjen som den store gruppa av både statlege og ikkje-statlege organisasjonar og institusjonar som på ulikt vis er involvert i utforminga, implementeringa og evalueringa av norsk bistand. Det andre elementet av modellen er innhaldsdelane og institusjonane (Bucher-Johannessen 1999:200). Desse er sett saman av freds- og konfliktløysingsarbeidet, den humanitære bistandsdelen og beredskapssystemet, NORDEM (Norsk ressursbank for demokratibygging), NOREPS (Norwegian Emergency Preparedness System) og NORSTAFF.

Den norske makt- og demokratiutreiinga i 2003 (NOU2003:19) fastslo at ”utforminga og iverksettinga av engasjementspolitikken foregår i en korporativ samarbeidsstruktur, der statsapparatet, frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner samarbeider om et nasjonalt prosjekt”(s 52). Rapporten baserte seg på Tvedt (2003) som sette eit kritisk blikk på Den norske modellen. Symbiosen mellom stat, organisasjonar og forskning, vart kalla *nasjonalkorporativisme* (Tvedt s 163→). Det ”nasjonale” refererer til at det er ei nasjonal utgåve av eit internasjonalt system – altså eit svar på globaliseringa. Gjennom å peika på ”den korporative stat” som vart etablert i etterkrigsåra, er utviklingspolitikken i dag eit samarbeid mellom staten, friviljuge organisasjonar, forskingsinstitusjonar og det private næringslivet.

⁶ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/fredsprosesser/Fred-og-forsoning-Den-norske-modellen.html?id=446704. 07.01.2008

Den andre komponenten som vert kopla til nasjonalkorporativismen er delar av norsk forskning, ved internasjonale og nasjonale universitet og høgskular, og private og offentlege forskingsinstitutt. Forskinga relaterer seg til utviklings- og bistandsforskning, og det inneber tverrsektoriell fagdisiplin – alt frå teologi, humanistiske fag, statsvitskap, antropologi, arkeologi, økonomi, geologi, helsefag m. fl. Fellesnemnaren er at alle disiplinane kan hjelpa til med element som omfattar utvikling og endring i underutvikla land som Noreg samarbeider bilateralt eller multilateralt med. Det internasjonale gjennombrøtet for utviklingsforskning var på 1960-tallet. Ei nytt politisk satsingsområde, fordra kunnskap og organisering og utvikling av diskursar og omgrep. Norsk forskning overset og produserer omgrep, og tolkar verda sett frå sine augo, og er ein essensiell kunnskapsleverandør for Den norske modellen. Utviklingsforskarane i Noreg har vore tett kopla til internasjonale organisasjonar, som SN, Verdsbanken og Pengefondet. Dei mest relevante forskingsinstitusjonane i denne studien er International Peace Research Institute , Oslo (PRIO), Christian Michelsens Institutt (CMI), Fagbevegelsens forskingsstiftelse (FAFO), Fridtjof Nansens Institutt (FNI) og Norsk utenrikspolitisk Institutt (NUPI). I tillegg har Universiteta hatt forskingsmiljø som har vortne stimulerte til å verta ein del av det sørpolitiske systemet via NUFU-avtalen.

Nasjonalkorporativismen refererer ikkje til eit prissamarbeid, men heller eit uunngåeleg avhengjeforhold mellom staten, dei friviljuge organisasjonane og forskingsinstitusjonane. Dette baserer seg på at dei friviljuge organisasjonane og forskingsinstitusjonane har gjort seg avhengige av statlege midlar – og staten har gjort seg avhengig av den ekspertisa som dei nemnde aktørane kan tilby. Tvedt (2003) si hovudinnvending på systemet er at banda mellom byråkratar, forskarar, bistandsmedarbeidarar og politikarar representerer ein elite som har stor påverknad på vedtaksprosessar. I tillegg kan det ha endra uavhengigheita til forskarane og ikkje minst det sivile samfunnet.

Konklusjon

Omgrepa i denne historiske og teoretiske introduksjonen vert repetert gjennom heile oppgåva. Analysen min har ein samanhengande relevans, og ein kan ikkje skilje dei ulike omgrepa frå kvarandre. Mellomstatleg samhandling vart institusjonalisert med Westfaliafreden i 1648, medan fredeleg mellomstatleg samarbeid fyrst vaks fram etter andre verdskrigen. For hundreårsjubilanten Noreg (2005) har SN og NATO vore

hovudsamarbeidspartnarane i internasjonale relasjonar. Innanriks, så har friviljuge organisasjonar og forskinga vore viktige samarbeidspartnarar som har gjort det mogleg å handla i det omfanget som Noreg har. Dette har òg skapt ein ny form for korporativisme, som endrar maktforhold og avhenge mellom sivile aktørar, forskning og staten. Dikotomien realisme og idealisme har enno innslag i norsk policy, samstundes som Noreg er knytt til liberal institusjonalisme, som fordrar multilateralitet og mellomstatleg samarbeid. For at Noreg effektivt skal kunne marknadsføra seg, og såleis oppnå legitimitet utanlands, vert offentleg diplomati ein viktig faktor. Ved å ta rasjonelle val og tilpasse seg aksepterte normer kan Noreg profilera seg som humanitær stormakt mot omverda – og grunna godt utvikla offentleg diplomati, også verte legitimert som ei.

Kapittel 3 Metode

Tilnærming til studiet

Noreg, ei humanitær stormakt; eit omgrep der innhaldet er vanskeleg å få has på. Dei fylgjande fem kapitla vil identifisera nokre, av mange, delar som konstruksjonen er bygd på. I ljøs av konstruksjonen, er det naudsynt med kritiske refleksjonar. Studien baserar seg på intern innanlandsk empiri, og fylgjande interne refleksjonar. Med det vert internasjonale vurderingar eller persepsjonar av stormaktsomgrepet ekskludert. Likeeins skal ikkje dei interne refleksjonane avgjere om Noreg er ei stormakt eller ei – det er substansen i narrativet som er det interessante. Utanrikspolitikkk handlar om å forsvara eigeninteresser, både bilateralt og multilateralt. Det norske diplomatiske handverket må gå i hop med sjølvbiletet nordmenn har om seg sjølv og staten sin. I tillegg til dei omskrivne utgangspunkta i dei uavhengige variablane, er målet at analysen av den avhengige variabelen skal svara på fylgjande spørsmål:

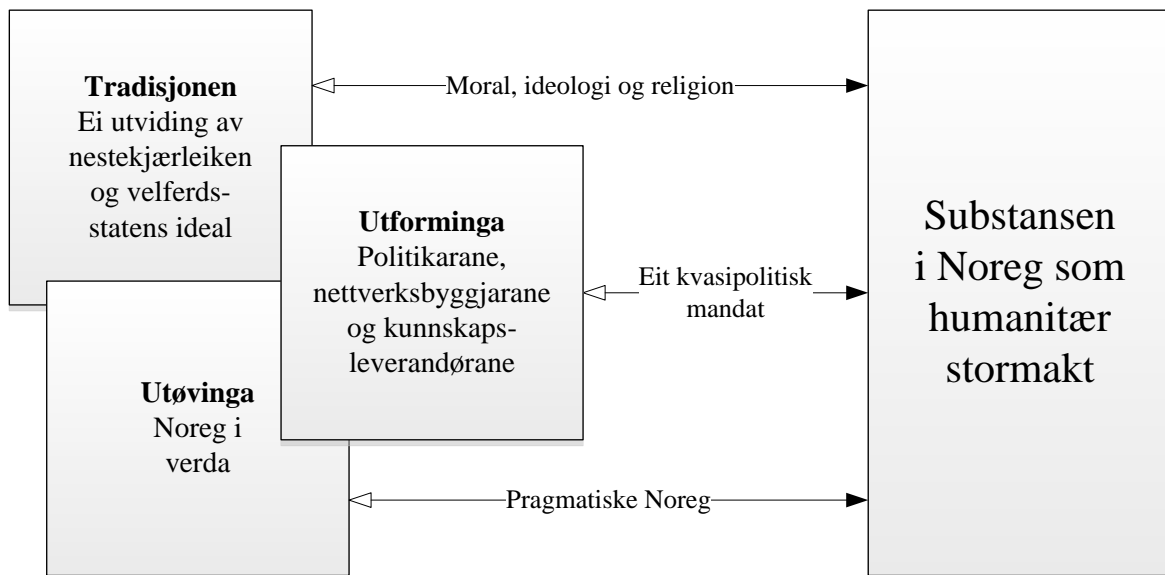
Kan tradisjonane, utforminga og utøvinga av norsk utanrikspolitikkk forklara substansen i ”Noreg som humanitær stormakt”?

Substansen i stormaktsnarrativet vert tolka og formidla av makthavarane, nettverksbyggjarane og kunnskapsleverandørane. Difor må deira persepsjonar og tolkingsrammer vera klargjorte, i fyrste rekkje i form av strukturelle band (relasjonane i modellen), fylgd av eit teoretisk rammeverk som kan overførast til det analysen.

Relasjonane i modellen

Etter tradisjon med statsvitskapleg komparativ analyse, baserar forklaringskrafta til den analytiske modellen seg på tre uavhengige variablar. Analysen er bygd opp om *tradisjonen* (kapittel 4), *utforminga* (kapittel 5) og *utøvinga* (kapittel 6) av norsk utanrikspolitikkk. Desse kan gje innsikt i sjølvbiletet nordmennene har om seg sjølv og om statens sin. Den avhengige variabelen min er narrativet ”Noreg som humanitær stormakt”. Namnet på variabelen får klar meining då analysen av dei uavhengige variablane markerar substansen i narrativet.

Modell 3.1 Analytisk modell



Som ein ser frå modellen, korrelerar dei uavhengige variablane på tvers. Endringar i ein, vil føra til endringar i dei andre, samstundes som stillstand i ein også stagnerer utviklinga til dei andre. Samspelet vil til ei kvar tid påverke den avhengige variabelen. Det er grunn til å tru at utforming og utøving vil ha ein sterk effekt på kvarandre, medan tradisjonen vil vera basisen som endrar seg meir langsamt. Der igjen er det grunn til å tru at tradisjonen vil ha ein særeigen påverknad på den avhengige; Det er i tradisjonen folket og politiske aktørar gjev substans til stormaktsomgrepet.

Analysen mi føregår på to analytiske nivå, meso og makro. Uavhengig variabel 1 og 2 (kapittel 4 og 5) baserer seg på gruppesamhandling (meso) og uavhengig variabel 3, og avhengig variabel (kapittel 6 og kapittel 7) er på systemnivå (makro). I ein studie som handlar om Noreg i verda, kan eg ikkje basera analysen utelukkande på gruppeprosessar eller makroprosessar. Eg ser det som fornuftig å ha som føresetnad at eg kan dra slutningar frå nasjonale gruppeprosessar til det internasjonale systemet. Kapittel 4 og kapittel 5 er gruppeprosessar som føregår parallelt innanfor strukturen, det internasjonale systemet. Dei to analysenivåa kan fungera uavhengig av kvarandre, men er avhengige av kvarandre for å oppretthalda prosessen som ligg til grunn den analytiske modellen min.

Teoretisk og empirisk rammeverk

Noreg som ei humanitær stormakt er ein konstruksjon, i den meininga at det ikkje let seg måla direkte – men må forståast ut frå andre faktorar og konstruksjonar. For å tilnærma meg

problemstillinga vert empirisøket basert på kva som konstruerer omgrepet – korleis det vert etablert, presentert og formidla.

Det teoretiske rammeverket mitt er bygd opp om den teoretiske disiplinen internasjonale relasjonar. Det har vore hensiktsmessig å ta utgangspunkt i dikotomien realime-idealisme, dette også for å få fram det store spriket det kan vere mellom utgangspunktet for statars policy. Liberal institusjonalisme var eit openbart val for å nærare klassifisere norsk utanrikspolitikk, dog utfordra av at Lundestad peikar på isolasjonistiske trekk. Det 21. hundreåret har endra den isolasjonistiske tankegangen, multilateralitet er viktigare enn før. Teorien om småstatsprerogativ (Egeland 1988), er gamal, men ikkje utdatert. Noreg har stadig desse fordelane, trass i også større nasjonar har tilgang til desse då tradisjonar for utøving av mjuk makt er meir populært og akseptert på den heimlege arenaen. I stormaktssamanhengen er omdøme, og med det bruken av offentleg diplomati naudsynt. Termen på denne forma for diplomati er vid, og difor var det viktig å avgrensa meg til få (likevel vidtstrekkjande) moment; å spela på normer og å ta rasjonelle val for å leia publikum sin oppfatning av stormakta. Desse momenta avgrensar også det offentlege diplomatiets verkekraft – endringar i normparadigme vil undergrava tradisjonen, og krevje rask reorientering for å bevare omdømet. Det vart viktig å behalda ein objektivistisk analyse, for å betre kunna skilja mellom moralsk motiverte eller interessestyrte handlingar. I ein dokumentanalyse ville det risikofullt analysere ut frå subjektivistiske teoriretningar. Ut frå det teoretiske rammeverket eg valte, er faren for feiltolkingar mindre.

Kompleksiteten av konstruksjonen er vanskeleg å framstilla på ein balansert måte. Dei fleste diplomatar, bistandsarbeidarar, forskarar, politikarar, media og den meinige mannen i både det nasjonale og internasjonale samfunnet vil ha ei meining om konstruksjonen. Eit godt resultat vil alltid vera avhengig av rett val og rett bruk av tilgjengelege innsatsfaktorar. Tid, og særleg rett disponering av den, er ein avgrensande faktor. Dette har lagt føringar for val av empiri. Breidda av informasjon ein kan rekna med påverkar narrativet er stor, og empirivalet er basert på 1) formuleringar i dei utanrikspolitiske utgreiingane for Stortinget i perioden 2000-2007, 2) ein seleksjon frå den offentlege polemikken, 3) informasjon frå offisielle websider og 4) litterær analyse frå forskarar på området innanfor statsvitskapleg- og utviklingsforskning. Utgreiingane og polemikken er datert etter tusenårsskiftet, då studien er tidsavgrensa til det. Narrativet om humanitær stormakt kan sporast mykje lenger tilbake, men samfunnsutviklinga dei siste ti åra har gjort omgjevnadane meir transparente, såleis òg meir analyserbart eksternt frå Den norske modellen. Eit anna premiss for val av tidsrom er at

kommunikasjonsrevolusjonen og ikkje minst den nye tryggleikstrusselen, terrorisme, har fått aukande påverknad – og endra premissa for interstatleg samarbeid.

Å analysa dei årvisse utgreiingane gjort av Utanriksministeren til Stortinget er meint å gje to effektar. For det fyrste vil utvalet visa den offisielle utanrikspolitiske lina til dei to norske regjeringsalternativa – sosialistisk og borgarleg (Bondevik I (1997-2000), Stoltenberg I (2000-2001), Bondevik II (2001-2005) og Stoltenberg II (2005-2009)). Den andre effekten vil vera å visualisera kva omgrep og saker som er gjengangarar, og utbrytarar, frå den utanrikspolitiske satsinga. Det interessante vil vera å finna avvik frå generell policyen. I dei utanrikspolitiske utgreiingane er den diplomatiske formuleringa samansett og godkjent av dei interessegruppene som har ein nær relasjon til regjeringa. Ved å undersøkje ordlyden kan eg observera satsingsområdet til den enkelte regjeringa, og kva omgrep som vert nytta i rolla som utøvande humanitær stormakt. Til saman har eg fem utgreiingar frå borgarleg hald – og tre frå sosialistisk. Eg har bevist unnlata å ta med tre ekstraordinære utanrikspolitiske utgreiingar. I 2004 omhandla to borgarlege utgreiingar tilstanden i Irak og situasjonen i Palestina-Israel. I 2006 kom ei sosialistisk utgreiing som omhandla situasjonen i Midtausten og Libanon og om dei norske styrkebidraga. Det vart ikkje enkelt å bruke dei utanrikspolitiske utgreiingane komparativt. Med unntak av rekkefølgja av tema, brukte begge regjeringsalternativa plass på nøyaktig dei same momenta. Dette kan forklarast ut frå den tidsaktuelle verdssituasjonen, ikkje ulike prioriteringar *per se* (2002 – 11. september, krigen mot terror, 2003 – krigen i Irak osv) og naturlegvis den politiske konsensusen her i Noreg.

Ein seleksjon av inn- og utspel i norsk media i same perioden vil visualisera kva faktorar som vert opponert, og korleis dei ulike regjeringane sine utspel vert tolka. Kjeldene er overførbare til prosjektet mitt, då alle legg vekt på å rettferdiggjera og å legitimera fenomenet som humanitær stormakt. Trass i at eg nyttar innspel frå media, er ikkje media som heilskap ein sentral del av analysen min. Difor ynskjer eg å utelata oppbyggjinga til journalistikken (og konklusjonar), men derimot vil eg sjå på det som vert formidla. Utsagn frå fagfolk, politikarar og offentlege personar er i fokus. Eg nyttar artiklar frå Aftenposten, Klassekampen, Dagsavisen, Dagbladet, med fleire, og eg har nytta søkeord som ”humanitær stormakt” ”ein god samaritan” og ”nasjonalkorporativisme”. At mange av innspela er prega av å vere venstrevridde, kan vera eit validitetsproblem. Men det er i desse avisene det er merksemd, skepsis og kritikk av den utanrikspolitisk praksisen som er fokuset i oppgåva. Utvalet frå media kan vere skeivt i forhold til heile spekteret i den offentlege debatten. Dette vil takast omsyn til ved slutningar av analysen.

Norske forskingsbidrag kjem frå primært statsvitskaplege og utviklingsrelaterte forskingsmiljø. Dette for å vise breidda i dei faktorane forskinga har gripe tak i – og som det er relevant for meg å vidareføra i analysen. Likevel, særleg kritikken rundt det sørpolitiske systemet er prega av å stamma frå primært to forskarar; Terje Tvedt og Øyvind Østerud. Dei sett spørsmålsteikn om utøving, motiv, mål og bruk av norsk bistand. Desse to utpeikar seg som utbrytarar frå den norske forskingstradisjonen – og vert kritisert deretter. Det fins diverre lite anna nemneverdig kritikk – noko som kan gjere analysen skeiv – men òg stadfesta faktumet at det er få opposisjonelle til retninga Noreg beveger seg i. Dette er ikkje uventa sett i ljøs av storleiken på desse miljøa og forskarane si relativt sterke påverknad.

Ei kvar avgrensing medfører naturlegvis potensielle komplikasjonar, særleg i form av utilstrekkeleg omfang av data. Både den interne og eksterne validiteten er utfordra i dette studiet. Intensjonen min er at teorien og empirien min kan identifisera gangen til variablane, og sjå dei i samanheng mot dei regjeringane som har vore i posisjon i det 21. hundreåret. Omgrepsdefinisjonane og forståing av dei kan, og vil, variera – då språk vert tolka ut frå subjektive assosiasjonar (intern validitet). Studien min kan ikkje generaliserast (ekstern validitet), og det er heller ikkje meininga. Den komplekse prosessen for å avkle narrativet er vanskeleg å avgrensa, og vurdere den nøyaktige utstrekkinga av. Å dedusera ut frå sosiale forhold og institusjonar kan overdriva effektar av dei faktorane eg nyttar for å visa dei spesifikke norske handlingsmønstra. Det er mange individuelle og strukturelle forhold som kan spela inn.

Reliabiliteten er sett på spel ved at eg kan ha direkte målefeil. Eg kan ha tolka empirien feil. Narrativet ”Noreg som humanitær stormakt” som språkleg konstruksjon er som sagt vanskeleg å måle reint praktisk. Sjølvbilete er subjektivt, og såleis vanskeleg å få ei meningsfull tolking av. Eg held meg til ord – ikkje tal – og såleis kan ei skeiv tolking lett la koma – og målefeilen er i tilfelle vanskeleg å etterprøva. Det er difor eg held meg til policyen til dei to regjeringalternativa. Fokus er ikkje korleis denne manifester seg i handling og resultat, sidan det er gjennomgåande vanskeleg å kvantifisere. Til dømes meklingsengasjementa våre har vart i tiår mange stader, men målet er enno ikkje nådd, mykje skjer også i kulissane og mange ”sigrar” kan ta (ti)år før dei gjev synleg gevinst – som for eksempel klimatiltak.

Etiske utfordringar

Ideen om Noreg som humanitær stormakt er ladd med intense subjektive kjensler. Religion og politiske ideologiar er viktige element i den norske utanrikspolitikken, og noko som gjer temaet sensitivt. Studiet er framstilt på eit politisk-religiøst nøytralt grunnlag. Trass i at dette ikkje er ein analyse om for eller i mot eller om validiteten til narrativet – er tema likevel sensitive. For staten, fordi det vert sett spørjeteikn ved samarbeidet i Den norske modellen – for NGOane, sidan studiet set spørsmål ved grad av friviljuge og dernest den moralske motivasjonen i arbeidet – for forskarane, på grunn av at det vert sett spørsmål ved den vitskaplege validiteten til utviklingsforskinga, samt graden deira av fristilling frå staten – for folket, fordi den individuelle monetære innsatsen vert kritisert og den trygge fundamentale myta om Noreg som fredselskar og verdas frelsar vert avkledd. Alle, uansett ståstad, har ei meining om Noreg som stormakt. Difor har det vore viktig å utføra analysen basert på objektivistiske teoriar. Det har vore viktig å observera, ikkje måla eller leggja verdiar i omgrepa.

Vidare forskning

Å identifisera utviklingstrekk og å periodisera tendensar er essensielt i både pro- og reaktiv forskning. Studiens konklusjonar opnar for fleire vidare forskingsarbeid innan dei fleste fagtradisjonane som høyrer inn under engasjementspolitikken. For å nemne nokon, kan nye vinklingar, anna empiri og anna analytisk opplegg gjerast innan teologi, geografi, antropologi, historie, økonomi eller statsvitskap. Då eit stormaktsomgrep er vanskelig å måle, vil eit alternativ vere kvalitative intervju av eit visst utval frå visse instansar i bistandsbransjen. Dette krev stor kartlegging, då det reint metodologisk er vanskeleg å vita kva personar som veit ”like mykje” om systemet. Alternativt er å nytte statistikkar og rekneskap, og sette resultat opp mot andre statar det er naturleg å samanlikne Noreg med. Denne studien kan gjentakast fleire gonger, for å få fram endring i utanrikspolitisk policy eller sjå endringar i det substansielle innhaldet av stormakta. Analysen kan delast opp bolkvís, eller gjennomførast med eit alternativt teoretisk rammeverk. Å gjenta studiet, men med anna empiri, kan auka den eksterne validiteten. Eit anna tema for vidare forskning kan vera korleis Noreg best kan nytta statusen sin (i nordområda, sør/nord- og ein gryande øst/vest-problematikk) som stormakt og kva som kan, og bør, gjerast for å oppretthalda og vidareutvikla posisjonen som humanitær stormakt.

Konklusjon

For å tilnærma meg problemstillinga har eg søkt å setje nøytrale, men kritiske blikk på stormaktsnarrativet. Dette ser eg på som å vera den mest illustrerande måten å teikna konturane med. Både empiri- og teorivalet skapte utfordringar. Eg har bevisst valt å fokusera på ytringar frå velinformerte, formande og elles meningsfulle aktørar, gjort i eit mangfald av kanalar, fora og publikum. Det analytiske rammeverket er famnar vidt, særleg er modellen komplisert, då det er stor grunn til å tru at variablane samspelet. Dette har skapt implikasjonar for validitet og reliabilitet. Operasjonaliseringa av teori og empiri har vore prega av å opptre konsekvent, særskilt sidan det i studien er mange etiske utfordringar å ta omsyn til. Eg ser òg at oppgåva opnar mange nye spørsmål, og vidare forskning på områda kunne vore spanande å fylgje opp.

Kapittel 4 Ein god samaritan

For å forstå retorikken rundt Noreg som den gode samaritanen, er det naudsynt å identifisera kva som kan ha forma identiteten og sjølvbiletet til Noreg. Landet har sidan unionsoppløysinga i 1905 vore oppteken av heller å skapa fred enn å byggja opp under konflikhtar. Nestekjærleik og velferdsstat har vore vesentlege omgrep, som dei aller fleste nordmenn har eit nært forhold til, og knytt den nasjonale identiteten sin til. Fredsretorikk, eit fokus på moral og eit egalitært samfunn, vil prega tankegongen til eit folk. Narrativet om ei humanitær stormakt kan såleis få støtte frå identiteten og sjølvbileta til folket. I samanheng med merkevarebygginga av "Noreg" har staten hatt tradisjon for å allokera store mengder av monetære, personal- og materielle ressursar. Omdøme om å vera truverdig og påliteleg er ein av dei viktigaste midla Noreg har til råde i konkurransen om å vera stormakt. Viktige komponentar i den samanhengen vil vera å markera seg som vaktar over moralen, vera raus mot "dei andre" og styra etter det kristne imperativet om nestekjærleiken. Noreg legitimerer stormaktsomgrepet ved å nytta eit miskunnsamt regime som mantra. Ein slik uangripleg idé kan oppretthalde stormaktstempleet, i alle høve så lenge synet på dagens bistands- og utviklingspolitikk vert sett som den mest hensiktsmessige modus operandi.

Noreg som fredsnasjon

Ei brei spørjeundersøking i regi av "Hundreårsmarkeringen Norge 1905-2005" viste at 92 prosent av den norske befolkninga såg på Noreg som ein nasjon som delar ressursane sine med andre gjennom humanitær aktivitet og fredsarbeid (Hundreårsmarkeringen Norge 1905-2005 (2005). idéen om at Noreg er ein fredsnasjon byggjer ut på dei utanrikspolitiske tankane i Noreg etter unionsoppløysinga med Sverige. Utanriksministeren i 1905, Jørgen Løvland, poengterte at Noreg skulle visa atterhald i utanrikspolitikken, ei line som skulle vera prega av fred, nøytralitet, valdgift og frihandel. Tankane frå Woodrow Wilson hadde fått feste. Bjørnstjerne Bjørnson skildra fredsarbeidet som ein kamp for folkeleg kontroll over utanrikspolitikken som på sikt skulle leia til den fullkomne avskaffinga av utanrikspolitikken, – med "en udenrigsminister som sikrer os mod udenrikspolitik"(sitert i Leira 2006). Utanrikspolitikken skulle vera ein fredspolitik. Ei politisk forståinga om nøytralitet skapte

rom for den moralske komponenten: Fredsarbeidet var ikkje berre ei oppgåve, men eit kall eller ein misjon. Å rekke nokon ei hand er nedarva tradisjon frå det norske bondesamfunnet – difor fekk u-hjelp brei oppslutnad frå starten av - nordmenn visste sjølv kvifor det var naudsynt. ”Noreg skal støtte og styrke SN sin innsats for fredeleg konfliktløysing og statsbygging”, sa Petersen i jubileumsåret (Petersen 2005). Å byggje opp om fred ved hjelp av SN har vore viktig for Noreg. Grunnlaget som vart gjort ved unionsoppløysinga, gav ei utviding av den norske fredstankegangen, og utanrikspolitiske satsingar fram til i dag.

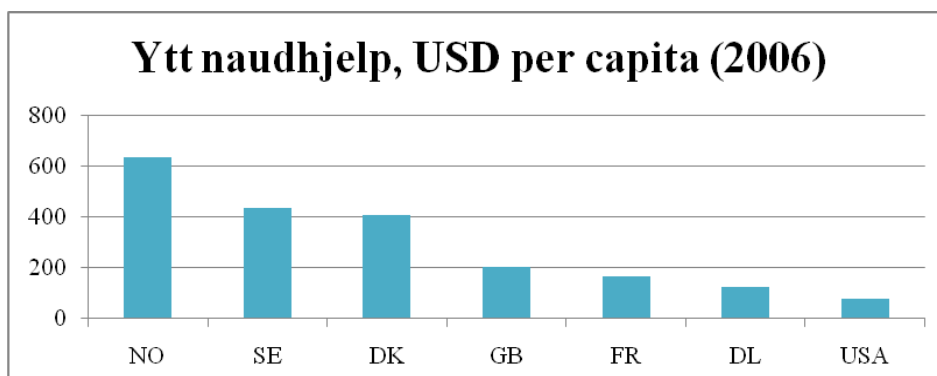
Norsk utanrikspolitikk er ofte delt opp i tre liner: 1) Nøytralitetslina, i perioden 1905-10, 2) misjonslina, i mellomkrigstida; med fokus på nedrusting og internasjonal rett og 3) lina med bindande internasjonale plikter og alliansar som vert skapte på 1940-talet (Sverdrup 2007). Utviklingshjelp var frå 1970-åra ikkje lenger ein sektor i utkanten av norsk utanrikspolitikk, men vart innlemma norsk strategi: Biletet av Noreg både heime og ute vart forma saman med ei handfull prosjekt, som vart fremja gjennom verdidiplomatiet. Desse prosjekta vart drivne av interessebaserte gjennomtenkte motiv, både i den norske utanriksleiinga og blant dei ikkje-offisielle aktørane som var kopla inn. Maktutreiinga i 2003 kunne slå fast at biletet av Noreg som eit idealistisk godleiksregime, har blitt eit nytt nasjonalsymbol som er med på å forma sjølvbiletet og den nasjonale identiteten til nordmennene (NOU 2003: 19).

Interessepolitikken til Noreg vart forma i tråd med internasjonale normer, og dei nye omgrepa (frå NOU 2003) legitimerte utviklingspolitiske satsingar utan særleg opposisjon frå innbyggjarane.

Noreg har tilgjengeleg store, fleksible, menneskelege og økonomiske ressursar for freds- og forsoningsarbeid. Bistandshjelpa frå Noreg er den høgst ranka i verda rekna for USD per capita. Tabell 4.1 viser Noregs plassering i høve til nabo- og samarbeidsland, ut frå CIA sin klassifikasjon av Official Development Assistance frå OECD-land til utviklingsland og multilateralale organisasjonar⁷.

⁷ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/notesanddefs.html#2062>

Tabell 4.1 Ytt naudhjelp per capita.



Bidraget til det internasjonale utviklingssamarbeidet gjev Noreg truverd og status i det multilaterale verdssamfunnet, moment som er knytt opp mot den verdidiplomatiske satsinga, i Atlanterhavsalliansen med USA, men også i forhold til EU, Russland og India. Noreg er, som sett i kapittel 2, kjent for å vere så nær andre stormakter så langt dei tør, bør og kan. Tryggleiksgarantien frå NATO mogleggjer fredsengasjementet. Sidan dette er ei trygg line i utanrikspolitiske relasjonar – har Noreg kunna fokusert på, og utvikla, potensialet sitt som fredsmeklar i mangfaldige hjørne av verda. Fredsengasjementet har vorte fylgd av store allokeringar av ressursar og personale. Då Muren fall, vart det norske utanrikspolitiske trusselbiletet endra, - og den internasjonalistiske fredsdiskursen vart overført til forsvarsdiskursen, som trong nye omgrep på fokusområdet i det internasjonale engasjementet. Territorialforsvaret vart endra, og kalla *fredsbevarande* styrkjer. Men det er grunna ein høgprofilert innsats som fredsmeklar at Nore har utmerka seg på den internasjonale scena.

Den konsensusprega innstillinga blant vedtaksdyktige på Stortinget har allokert eit breidt omfang av prosjektmidlar, både i krisesituasjonar (ad hoc-situasjonar) og langtidsprega prosjekt. Bistandsengasjementet har gjort det mogleg å ikkje berre støtta forhandlingsprosessar, men òg byggja opp under vedvarande fredsløysingar. Noreg har ei ettertrakta verdidiplomatisk portefølje. Dei mest kjente konfliktane Noreg har delteke som meklar i, eller tilretteleggjar for er Midtausten med Oslo-avtalen (1993), Guatemala (1992-96), Sudan (1998-), Sri Lanka (1998-), Colombia, Haiti, Kongo og Somalia. På Cuba, i Indonesia og i Kina har Noreg bidrege til å leggja til rette for menneskerettsdialogar – og på Balkan omfattande demokrati- og bistandsarbeid. I Sudan går engasjementet langt tilbake, Kirkens Nødhjelp og Universitetet i Bergen har vore der sidan 60-tallet og Norsk Folkehjelp sida 80-tallet.

At Noreg er alliert med USA gjer Noreg til ein attraktiv fredsmeklar, - og det er òg interessant for USA å bruka Noreg der dei sjølve ikkje kan engasjera seg (Leira, H., A. Borchgrevink, N. Græger, A. Melchior, E. Stamnes, I. Øverland 2007). Egeland (1988) påpeikar at den beste meklaren er den som sjølv ikkje har nokon openbare interesser i konflikten. Difor har Noreg prerogativ, ho har ikkje moglegheita til å påverke styrkeforholdet mellom partane i konflikten. Noreg har òg småstatsfortrinn - det er knytt truverd til eit lite land utan historisk eller tradisjonelle eigeninteresser. Noreg er heller ikkje bundne til å visa kortsiktige resultat. Egeland (1988) framstilte dette som ein del av småstatsfordelane – Noreg er ei potent makt då det politiske rom opnar for fleksibilitet (Egeland 1998). Det er stor konkurranse om å verta omtala som fredsnasjon. Trass i at ingen av meklarbragdene har vist seg å gje varige løysingar, er Noreg, både utanriks (blant diplomatar) og innanriks ein velrenommert fredspartnar som har evna å vinna partane sin tillit. ”Norge kan ses på som jordmødre, [...] som ikke skal ”påberope seg fars eller morskap til avtaletekster” (Egeland 1994). Jordmora utnyttar derimot sitt potensiale ved å samordna bistand, observatørar eller kontaktmøter. NUPI sitt ”Training for peace”-program legg til rette for at lokalmiljøet skal førebu nye konflikter etter meklingssituasjonen er over.

Vi skal være gode og pålitelige samarbeidspartnere for våre nærmeste, og vi bestemmer selv hvordan. Våre bidrag – så vel som vår sterke støtte til FN – reflekterer en sterk norsk vilje til å ta ansvar (Petersen 2004).

Det gagnar Noreg som merkevare å vera uthaldande – og ikkje søkja merksemd for arbeidet (Nyhamar 2007:77). Langvarig fredsmekling vil ikkje alltid gje resultat, og kan også gje negative etterverknader. I 2007 vart seks norske diplomatar utvist frå Etiopia, Noreg vart bebreida for å ta side med Eritrea. Dette kom som ei påminning om at det er viktig å jobbe tett med andre fredsnasjonar og SN – og at aleinegong sjeldan fører fram (Bakken 2007). Fredsdiplomatiet treng likevel ikkje resultat for å kunna legitimera seg sjølv. At ein søker etter løysing er viktigare enn at freden ikkje er nådd. Såleis er fredsretorikken til Noreg er nådd fram. Noreg framstår som ein forkjempar for liberale og humanistiske verdiar og eit internasjonalt samfunn tufta på folkerett og suvereniteten til alle statar. I 2007 vart Noreg kåra til verdas mest pasifistiske land (Knutsen 2007b). Fredsindeksen kombinerte innanlandske variablar (kriminalitetsrater, sosial tillit, etc.) med utanriks- og forsvarspolitiske tilhøve (militærbudsjett, relasjonar med naboland, etc.). Vinnarane i denne ratinga er påfallande like: Fredelege, rike, egalitære og statar som er avhengige av handel, og som har ei sosialdemokratisk grunnhaldning. Dei ti mest fredelege landa er òg blant dei 20 største

ytarane av internasjonal naudhjelp og bistandsmiddel (Knutsen 2007b). Dette peikar mot at fredsarbeid yter til å reproducera det egalitære verdigrunnlaget som skjerpar rettferdssansen, som gjer statane til solidariske, effektive samfunn. Dette yter ikkje berre hjelp til det internasjonale omdømet, men også til å halda i hevd det tradisjonelle norske verdigrunnlaget. Biletet om ein god samaritan byggjer på nestekjærleikens prinsipp og velferdsstatens idear. Kommunisert gjennom bistandsbransjen henger denne satsinga godt i hop med det offentlege diplomatiet sine satsingar.

Fredsaktivismen i Noreg er ikkje berre basert på tankar om å gjera det gode, den har òg hatt eit realpolitisk motiv: Fred i verda gjev fred i Noreg. Dei meklingsituasjonane som har vore vellukka, har gjeve Noreg tilgang til storpolitiske fora, særskilt der stormaktene er interesserte i konflikten og i løysinga meklinga kan gje. Ei tverrpolitisk utviding av det fredelege sjølvbiletet vårt, og at fredsengasjementet er rekna som hjelp til sjølvhjelp, bringer med seg potensielle spenningar både internt og eksternt. Internt, frå politiske røyster om eigenvinning framfor å hjelpa, eksternt, at fredspraksisane til Noreg ikkje vert kopla for tett til norske behov for tilgang hjå leiarar i EU og USA (Leira et al. 2007:14).

I det 21. hundreåret *er* renomméet til fredsnasjonen blitt utfordra. Frå å ikkje ha vore med på å start krig eller vore på ”Den aggressive” si side frå 1814-1999, har engasjementet til Noreg i Afghanistan, Irak og Libanon skapt innanrikspolitisk debatt. At Noreg deltek i internasjonale militære operasjonar, utfordrar legitimiteten til fredsnasjonen. I 2007 brukte norske politikarar mykje energi på å bortforklara deltaking i skarpe krigshandlingar, fordi ideen om at Noreg er ein fredsnasjon gjer det vanskeleg å få opinionen si støtte for krigføring. Å sende humanitært personale inn i eit risikofullt område er langt meir akseptert enn å sende soldatar til krigssoner. Telemarkbataljonen legitimerer innsatsen sin i fredsstyrkane til SN med at Noreg har eit renommé som fredsnasjon. Alle dei militære nærvera i Afghanistan og Balkan vert framstilte som fredsoperasjonar, og slik sett som gode gjerningar. Ved regjeringsskiftet i 2005 avslutta Noreg store delar av engasjementa sine i Irak. Dette illustrerer den breie forståinga om at militært nærvær i krigssoner utan klart SN-mandat, ikkje vert sett på som legitim praksis for fredsnasjonen Noreg. SN-sanksjonerte operasjonar har ei retorisk retning som passar saman med sjølvbiletet om ein god miskunnsam samaritan. Men kan Noreg vera ein fredsnasjon samstundes som ein pliktoppfyllande NATO-alliert? Dette vert kombinert i generelle omtalar i media – og frå statlege aktørar; i Afghanistan er det NATO-allierte, og ikkje USA (som intervenerte) som får all rosen for innsatsen– noko som stemmer

godt overeins med myta Noreg byggjer opp om at vi leverer fred og framgang der kor vi får vera med.

Ein vesentleg diskurs er kva ein fredsnasjon kan gjera og ikkje gjera, og framleis vera ein fredsnasjon. Noreg eksporterte våpen for NOK 2,16 mrd i 2007, ein auke på 18 prosent sidan året før, og ein auke på 32 prosent sidan 2002⁸. Noreg er såleis den sjuande største eksportøren av våpen og ammunisjon i verda. Mesteparten av dette gjekk til USA (Statistical Magazine 2008), resten til andre NATO-land. Staten er ein sentral aksjonær i den største produsenten, Kongsberg Defence & Aerospace. Våpeneksporten er strengt regulert gjennom NATO, og Knutsen (2007b) påpeikar at det er liten sjans for at våpna vert brukt.

Ein sjølv motsigande praksis har ikkje påverka utforminga eller utføringa av fredsaktivismen nemneverdig. Ryet om Noreg som fredsskapar lar seg vanskeleg knekkja–uavhengig av resultata som vert oppnådd. Innsatsen til Noreg er nok meir marginal enn det nordmenn liker å tenkja. Sjølv om det har vorte sett inn store ressursar og lagt mykje prestisje i prosjekta har resultata ofte vorte små. Men, så lenge staten proklamerer det vedvarande arbeidet sitt, og viser til den norske historia, treng det ikkje visast til konkrete resultat for å oppretthalda sjølvbiletet. Noreg vert assosiert med fred. Trass i at Nobels fredspris formelt ikkje har noko med norsk utanrikspolitikk å gjere, er denne markeringa noko Noreg får utnytt til det ytste i eigen omdømevinning.

Identitet og sjølvbiletet

Kva hendingar og haldningar pregar det norske sjølvbiletet? Med eit fundament i den kulturelle arva, vert den nasjonale identiteten eit objekt for kontinuerleg endring. Å definera eit kollektivt sjølvbiletet på generell basis er eit umogleg prosjekt, då aktørar og deira identitetar er ikkje gjevne, men tek form ved samhandling med andre (Østerud, Ø, K. Goldmann og M. Pedersen 1997). I utanrikspolitikken vert sjølvbiletet viktig; Utanrikspolitikken kan sjåast på som ein mur, som skil den trygge innsida frå det utrygge der ute. Utanrikspolitikken skal binda saman og understreka fellesskapet mellom ”oss” sjølv og ”andre” – og det som skil ”oss” frå ”andre” (Leira et al. 2007:8). I så måte er utanrikspolitikk identitetspolitikk. Ikkje berre for å gje form til folket si identitet, også for staten Noreg sitt image. Staten må markera og legitimera satsingsområde for både interne og eksterne

⁸ <http://www.ssb.no/vis/english/magazine/art-2008-03-12-01-en.html> (23.05.2008)

støttespelarar. Samhandlingar reproducerer og utfordrar det gjeldande synet - og vert slik ein del av den kontinuerlege nasjonsbygginga. Ein kan likevel antyda eit sjølvbilete og identitet ved å leita i det offentlege ordsiftet og i offisielle og semi-offisielle utanrikspolitiske praksisar.

Petersen (2002) nytta Fridtjof Nansen som prov på at den humanitære innsatsen til Noreg er ein del av den nasjonale identiteten. Den nasjonale identiteten vert reflektert i gjennom det offentlege diplomatiet, i media, gjennom skuleverket, gjennom diplomatiet og dei normative ytringane frå høgprofilerte og – respekterte samfunnsmedlemmer. Norsk utanrikspolitikk er på mange måtar personifisert. Der andre statar talar om spesifikke hendingar eller slag dei vann, talar Noreg om Gro, om Jan Egeland, om Fridtjof Nansen og om Kofi Annan som hyppig omtalte Noreg, og opphøgde innsatsen til nasjonen som ekstraordinær i verdssamanheng. Kulturutvekslingsarbeidet har snakka om Grieg og Ibsen. Enkeltpersonane kan ikkje legitimera for heilskapen av den utanrikspolitiske profilen. Ein monoton, men altruistisk, utanrikspolitikk kan medføra at folket tenkjer individ, ikkje stat. At identiteten i utanrikspolitikken vert bygd på utradisjonelle faktorar; på kva *historia* har vist at nordmenn kan, utan fokus på kva rolle *staten* og regjeringa har i *utanrikspolitiske* bragder. Nordmenn tenderar til å Effektane til velferdsstaten vert transformert til ein del av den utviklingspolitiske strategien til Noreg.

Stoltenberg I uttrykkjer eksplisitt eit ynskje om å byggja ein global velferdsstat etter same mønster som den nasjonale velferdsstaten (Jagland 2001). Menneskerettane, SN og WTO vert det internasjonale svaret på Noreg som det beste alternativet til å styra den globale landsbyen. Egalitet- og omfordelingsprinsippet går saman med nasjonal identitet, og regjeringa sine handlingsplanar får såleis støtte frå folket. Utviklingspolitikken har ein naturleg plass i normuniverset til nordmennene.

Identitet er ein prosess, og ikkje ein tilstand. Symbola må tolkast og fyllast med innhald noko som fordrar ein sosial prosess (Friis 1998). Ein viktig del av nasjonal identitetsbygging er å definera "andre" frå "oss". Det er "dei andre" som konstituerar "sjølv", då det er her identitesforskjellane vert markert. Menneske er avgrensa rasjonelle, og verdsoppfatinga og forståinga vår er i stor grad forma av dei institusjonelle, kulturelle og sosiale rammene vi opererer innanfor. Det var òg hovudbodskapen til March og Olsen (2004). Det er rutinane som hjelper til å tolka signal og informasjon. Som Finnemore og Sikkink (1998) peikte på; Menneska søkjer løysingar som ligg nært opp mot det kjente. I det offentlege diplomatiet vert omgrepa om passande åtferd konstruert av *rasjonelle val*, ikkje

berre naturleg evolusjon. På grunnlag av kunnskap og erfaring byggjer Den norske modellen opp verdsbileta og skilnadane mellom Nord og Sør. Internaliserte idear om kva passande åtferd har et stort maktpotensiale, då ingen sett spørsmål ved dei.

Den gjennomgåande ideologiske og politiske konsensusen har ikkje berre prega sjølvbiletet til folket, men har òg danna gjevne røyndomar om Noreg som internasjonal aktør. Desse røyndomane reflekterer den innanlandske egalitære tradisjonen ovanfor eksterne partnerar, både i bistandssamanheng, og i internasjonale organisasjonar sine vedtaksarenaer kor Noreg utøver stemma si. Sjølvbiletet er med på å skapa forståing og samanheng når nye hendingar og handlingar skal tolkast (Leira et al. (2007:8). I så måte vert hendingar Noreg deltek i, anten som meklar (Sri Lanka) eller som part (Karikaturteikningane), viktig for korleis nordmenn ser på seg sjølve – og korleis vi vert tolka av andre.

Tre store hendingar pregar nyare historie; Spinning Jenny, då Berlinmuren fall og 11. september 2001. Sjølvbilete og identitet vert prega av desse hendingane. Samstundes som den internasjonale terrorismen gjekk til angrep på Noregs næraste allierte, sa den borgarlege utanriksministeren: ”Vi kan bare lykkes dersom vi beholder et klart fokus, og står sammen på tvers av landegrenser, religiøs og etnisk tilhørighet” (Petersen 2002). Det norske velferdssystemet står under sterkt press for å tilpassa seg nye politiske og økonomiske rammevilkår og plikter, såleis vert skiljet mellom *utanriks* - og *innanrikspolitikk* mindre, og uklart – dette kom særleg fram etter 11. september. Noreg er ikkje lenger ein eintydig nasjon, men eit fleirkulturelt samfunn. Som ein konsekvens kan globaliseringa ha endra persepsjonane nordmenn har av identitet. Respekt ovanfor andre kulturar er pålagt- utan at ein skal renonsera på grunnleggjande verdiar. Globaliseringseffektane står i tråd med nestekjærleiken og egaliteten sine verdiar (Hylland Eriksen 2007).

Ei ny utfordring for den norske identiteten var karikaturesaka i 2006. Vedtaket ein uavhengig redaksjon gjorde om å trykkja karikaturar av Muhammed, resulterte i brenning av den norske ambassaden i Damaskus. Det er ein god illustrasjon på korleis innanrikspolitikk og utanrikspolitikk vert samenvoven og korleis folket både nasjonalt, transnasjonalt og internasjonalt, markerer og gjer seg sjølv medviten om kvar dei høyrer til. Globaliseringa handlar såleis ikkje berre om økonomi, geopolitikk, migrasjon og kulturelle impulsar (Hylland Eriksen 2007). Enkeltindivid sine, ikkje statlege handlingar, kostar tryggleiken til sivilfolket. I samanheng med karikaturesaka var staten tidleg ute for å oppmoda nordmenn til å ” akseptere alle former for spenninger mellom partene sine verdier” (Støre 2006a). I tråd med

globaliseringa vert kosmopolittane i migrasjon kulturelt sett likare, men kultur er noko anna enn identitet. Det er i identitetssøkinga menneske ser behov for å vera ulike, å manifestera kven ein er i høve til andre, og kvar ein høyrer til – altså ei objektivisering av kultur (Brekke 2007). I Noreg har dette breidd om seg lenge, via bistandspolitikken – Synet på seg sjølv og andre, vi og dei.

Finnemore og Sikkink (1998) fokuserar på normsyklusane, som får politiske aktørar til å tilpasse seg akseptert policy. Engasjementspolitikken per i dag er ikkje klare for å implementera eit nytt normsett. I dei siste ti åra har det kome mange forskingsrapportar som påpeikar at dagens bistand er dysfunksjonell. At bistanden ikkje virka godt nok, var også Norads konklusjon i den fyrste rapporten om resultata av norsk bistand (Norad 2007). *Effektar* av bistand, freds- og forsoningsarbeid er ikkje gjeve mykje plass i den innanrikspolitiske diskursen, og intensjonen med å hjelpa vert ofte oppfatta som viktigare enn resultatet. Derimot er *biletet* om å gje (av overfloda vår) halden høgt i hevd i folket. Gjevarmotivet er vitalisert via media; ein hjelper menneske i naud. Målsettingane i norsk utanrikspolitikk, bygd på nestekjærleikens imperativ kombinert med den sosialdemokratiske egalitære velferdstanken vert konstituert. Påverka av den politiske satsinga kjøper dagens nordmenn miskunn – anten i form av naudhjelp, fadderbarn og ikkje minst gjennom avtalegiro og TV-aksjonar. Å kunna velja kjønn, namn, alder og nasjonalitet på fadderbarn, viser i fylgje Lindtner (2006) korleis det posttradisjonelle samfunnet har skapt ein posttradisjonell gjevar; På ein sjølvrealiserande livsstilmarknad kan individa kjøpa: Globalt ansvar©, Omsorg for svake©, og Godleik© (ibid.). Like så demonstrerer dei årlege innsamlingsaksjonane på norsk televisjon eit ritual utan dissonans. Faren med handlingar prega av samvit og kjensla av å vera God, er at gjevarane med kjensla av si eiga forbarming set seg høgare enn mottakarar og dermed plasserer mottakaren i mindreverd. Studentenes og akademikernes internasjonale hjelpefond (SAIH), la ved årsmøtet i 2007 eit kritisk blikk på TV-aksjonen. Dette er ikkje ein ny kritikk, kritikk mot TV-aksjonen var aktuell også på tidleg 1990-talet. Ikkje uventa kom den frå Terje Tvedt. Eksponeringa som vert gjort i slike situasjonar, er med på å oppretthalda og reprodusera norsk sjølvforståing og oppfatting av verda. Sendingane, som er basert på nærintervju med naudlidande, saman med ein melodramaturgi, får liv i samvitet. Ikkje berre viser dette til eit norsk sjølvbilet som det er komfortabelt å spegla seg i; det kollektive ”gjevar-vi” vert halde opp mot ”dei andre”, mottakarane. Dette skapar og opprettheld historisk bestemte og djupe kulturelle konstruksjonar av verda og av røynda til andre (RORG 2008). Det er grunn til å tru at denne presentasjonen av verda var basert på rasjonelle val frå

dei offentlege diplomatane. Likevel, verda er ikkje så kynisk. Verdsbileta er vorte institusjonalisert gjennom gjentakning og aksept frå folket. Det er ingen tvil om at myndigheitene får oppretthalde støtta til engasjementpolitikken ved desse verdsbileta. Men det er ikkje motiva eller moralen til bistandsaktørane som er pervertert. Derimot vil sjargongen dei produserar regulera dei systeminterne relasjonane og gje systemet grunnleggjande ekstern legitimitet. Det er ei implisitt og heller ubesvisst maktutøving som har vakse fram og fått fotfeste gjennom gjentakande prosessar. I omdømearbeidet vert fredsomgrepet blanda med velferds- og nestekjærleiksomgrep. Omdømearbeidet, saman med Den norske modellen har stor påverknad på korleis verdikodane vert tolka, både for aktørane i systemet og for resten av samfunnet, både innan - og utanlands.

At Noreg omtalar seg som ein god samaritan eller utpeikar seg sjølv som eit nasjonalt miskunnsamt regime må ikkje forvekslast med misjonæranne - , bistandsarbeidarane eller bistandsministeren sine faktiske motivasjonar eller moral (Tvedt 2003:33). Eit godleiksregime, som i studien vert kalla ei humanitær stormakt, er eit dominant normlegitimerande og normproduserande regime. Førestellinga og retorikken om å vera miskunnsam regulerer systeminterne relasjonar og gjev systemet grunnleggjande ekstern legitimitet.

Oppfatningar av seg sjølv og "andre" er forma av vestlege tradisjonar for menneskerettar og den Westfalske styringsideologien. "Dei andre" vert assosiert med utviklingsland og samfunn der kristne verdier og ideologisk mønster ikkje pregar samfunnet. Noreg legg vekt på dialog, som beste verkemiddel for å løysa konflikhtar. Men dialog handlar sjeldan om utveksling av synspunkt, men om å få den underlegne med på den overlegnes versjon av røynda (Hylland Eriksen 2007). Bistand vert oppfatta som gåver, gåver som skapar relasjonar mellom gjevar og mottakar. I motsetning til ved varebytte, vil gåvebytte skapa meir stabile relasjonar mellom partane. Den som tek i mot gåva vil alltid stå i diffus gjeld til gjevaren. Det ligg makt i gåver. Maktrelasjonen mellom Nord og Sør er i fremste rekke at førestillingane om "dei andre" som avhengig av "vår " hjelp, overgår og fortrenger andre førestillingar (Nustad 2003:21). Desse abstraksjonane er heilt naudsynte for å forma de sosiale røynda slik at bistandsarbeidet sin inngripnad er mogleg. Som sagt, kynismen basert på rasjonelle val er ikkje heile biletet. Men det må leggjast vekk på at ein ved å nytte offentlig diplomati som politisk verkemiddel, er prosessen meir prega av strategiske val enn naturleg evolusjon.

RORG er eit samarbeid mellom norske, friviljuge organisasjonar som mottek offentleg støtte frå Norad. Deira hovudoppgåve er å kunngjere kunnskap om Noreg i nord/sør-relasjonen og utviklingsspørsmål. Medan media og tildels òg politiske aktørar i stor grad nyttar samvitsretta mjuk makt-sjargong, har RORG klare retningslinjer for framstillinga av sør. VærVarsomPlakaten deira⁹ presiserar at innhaldet og utforminga i all publisering ikkje skal bidra å skapa eller vedlikehalde stereotypiar av Sør. Noreg nyttar kunnskap om sør i sitt strategiske kommunikasjonsregime. Om det offentlege diplomatiet ikkje endrar sjargong eller måtar å framstille sør på, kan Noreg utøva identitetsmakt over ”dei andre” i ”sør”. Dette legg ikkje til rette for utvikling, men vidarefører tradisjonen om bistandssatsing som er legitimert i dag. PR-agentar og informasjonsmedarbeidarar i det offentlege diplomatiet, både lokalt og internasjonalt kan styra synet nordmenn har på seg sjølv. Aktørane i De norske modellen formar politisk kultur, politiske satsingsområde og det formar NGOar -, og forskings fokus; bort frå den sterkastes rett og mot menneskerettar og liberale haldningar til statleg samhandling.

”Vi” og ”dei” verkar å vera institusjonalisert i nordmenns tankeunivers, og utspel som sett omgrepa på spel får ikkje feste i offentlegheita. Utanrikspolitikk er identitetspolitikk, og eit skift i oppfatningar av ”dei andre” kan undergrave den norske utanrikspolitiske satsinga. Bistandspolitikk à la Noreg har ikkje utøvde vellukka alternativ. Endringar i tankemønster vil utfordra den nasjonale identiteten og stabiliteten, men mest av alt vil den gå utover omdømet til Noreg.

Omdømepolitikk

Ideelt engasjement basert på altruisme gjev ein stor gevinst i form av eit godt omdøme, ein faktor som stadig vert viktigare i internasjonal politikk. Noreg opererer med fleire motiv. Ei betre verd har humanitær verdi i seg sjølv, og ei meir rettvis og fredeleg verd vil sikra tryggleik og velferd også i Noreg. Dette går i hop med prioriteringane i tusenårsmåla til SN. Å vera måtehalden er ein dygd i norsk kultur, og ein kynisk politikk i verdidiplomati vil forsterka eit dårleg omdøme, og motsett haldning, styrkja eit godt omdøme. Innsatsen vil merka Noreg som ein verdifull samarbeidspartnar, - noko som staten haustar frukt av i forhandlingssituasjonar med økonomiske eller militære stormakter. Å vera eit lite land i eit svekka NATO, og utanfor EU, kan lettare nå fram med ein slik profil. Freds- og

⁹ <http://www.rorg.no/Artikler/1333.html> (23.05.2007)

omdømepolitikken er konsistent med den liberaldemokratiske grunnkursen i norsk innanrikspolitikk, og fremjer konstruktivt liberale, humanistiske verdier og folkerett.

Vi skal synliggjøre Norge som en moderne kultur- og kunnskapsnasjon, vi skal fremheve landets forvaltning av naturressursene og vi skal vise Norges rolle internasjonalt innen fred og utvikling, agiterte Petersen (2005) i jubileumsåret.

I 2004, eit år før hundreårsmarkeringa for Noreg som ein fullt ut sjølvstendig nasjon, regjeringa sette regjeringa ned Omdømeutvalet. Utvalet var sett saman av representantar frå myndigheitene, næringslivet og kultur-Noreg, og mandatet var å identifisera kva kjerneverdier nordmenn står for. Konklusjonane var klare; respondentane som i det heile kjende til staten (Noreg vart oppfatta som ukjent og usynleg), hadde eit forelda og stereotyp bilde av den – som perifer, gamaldags og nasjonalromantisk (Omdømeutvalet 2006). At Noreg leverer 35% av gassen til Tyskland og Frankrike vart ikkje nemnd. Då Noreg ”gjennomgåande vert sett på som eit profillaust land” (Omdømeutvalets 2006), skulle utvalet utvikla ein overordna strategi for nasjonalt omdømearbeid. ”Hensikten er [...] å motivere for og invitere til en mer gjenkjennelig kommunikasjon og adferd for alle land, sektorer og aktører som ønsker å dra fordeler av å bli assosiert med Norge som opphavsland” (Omdømeutvalets 2006:3).

Det klaraste uttrykket for offensiv tilpassingsstrategi til globaliseringa er byggjinga av ”Noreg” som internasjonal merkevare – gjort gjennom engasjementspolitikken kring bistand, miljø, konfliktløsning og fred, men vel så mykje gjennom kulturen og naturen. Frå eit fokus på nasjonsbyggjing i heile etterkrigstida, vart styresmaktene sitt fokus frå midten av 1990-talet omdøpt til merkevarebyggjing. Det er ikkje gjeve at resten av verda har same oppfattinga om ein stat som innbyggjarane sjølv har. Det offentlege diplomatiet er blitt viktig i statens merkevarebyggjing, noko som leidde til auka empiri rundt det eksterne omdømet til Noreg i 2004. Dette kan ha samanheng med utviklinga og adopsjonen av verdsveven, men òg at Noreg auka sjølveksponeringa i samband med hundreårsjubileet. Både dei utanrikspolitiske utgreiingane, og ikkje minst i gjennom media vert omdøme ein meir naturleg del av dei utanrikspolitiske interessene. Rapporten ”Norwegian Public Diplomacy” vart bestilt av Utanriksdepartementet for å kartleggje det internasjonale omdømet. Resultatet viste at Noreg ikkje hadde eit image (Larsen 2005).

Eit overordna mål for regjeringa er at Noreg skal framstå som tydeleg, påliteleg og attraktiv på den internasjonale arenaen—at handlingar til enkeltaktørar skal bli oppfatta som ei handlingar på vegne av nasjonen Noreg, og vera noko nordmenn skal kjenna seg att i. Sidan Rådet for Noregsinformasjon vart oppretta i 1969 har Noreg koordinert profileringsarbeid.

Lillehammer-OL vart koordinert av ”Noregsprofil”, og Innovasjon Noreg har sidan 2004 vore viktig promotor for omdøme. Eksportfremje og innovasjon har vore viktige komponentar. Omdømeforumet vart oppretta i 2007, som gjennom Utanriksdepartementet skal nytta kulturutveksling som profileringsmateriale av merkevara. Leonard, L., C. Stead og C. Smewing (2002) nemner fleire bakdelar som gjer det vanskeleg for Noreg å profilera seg; nemleg språket, den geografiske plasseringa, ingen store merkevarer eller internasjonale selskap. Sverige har IKEA, Danmark har Carlsberg, Finland har Nokia og Noreg vil ha fred og hjelpe kvinner i naud. Noreg har difor satsa på eit nisje- offentlig diplomati: Promoteringsressursar har vorte brukt prima facie mot USA, Storbritannia, Tyskland, Japan og Tyskland –dei primære økonomiske partnerane. Nummer to på lista er konfliktløysing i Midtausten og Sri Lanka, bruk av NORDEM, samarbeid med OSSE, aktiv bruk av kongefamilien eller Ibsen, Munch og Grieg. Med dette klarar staten å vri seg vekk frå negativ merksemd, som for eksempel ikkje-medlemskapet i EU, kvalfangst, den aukande ishavsimperialismen i Barentshavet (Leonard et al. 2002).

Dei siste åra har vist ei endring i norsk utanrikspolitisk satsing, frå langiktig satsing til kortsiktig. Støre (2006b) legg vekt på at Noreg ikkje skal spre oss for vidt, men være tydelige og gjenkjennelige når vi satser”. Alle dei utanrikspolitiske utreiingane studien nyttar, markerer klart at Noreg er best tent med å vera ein langsiktig, gjenkjenneleg og truverdig aktør, for bistandmottakarane, men også for å reproducera det norske samfunnet sine solidariske verdiar og praksisar, som den norske velferdsstaten er tufta på (Knutsen 2007b). Sidan Noreg opptrer langsiktig, er usikker utteljing og anonyme og diskrete kondisjonalitetar naudsynt (Matlary 2002). Dette betyr mykje arbeid som ikkje gjev utteljing i form av prestisje – men som ved jamne mellomrom får positive utslag – og såleis også merksemd mot Noreg som fredsmeklar og demokratiutviklar.

Kortsiktig framfor langsiktige bilateral bistand går på tvers av den tidlegare politikken om å tilpassa seg det politiske prosjektet Verdsbanken har om harmonisering og gjevarkoordinering. Noverande Miljø- og utviklingsminister Solheim er kritisert for å flagga politiske enkeltsaker, til dømes med særøyvingar til kvinner og likestilling. Alf Jerve (Aspelund 2006) advarar om at tematiske særøyvingar er ei bistandsform som har vist seg å vera vanskeleg å bruka. Bistandsavtalar bør vera langsiktige, føreseielege og resultatfokuserte. frå 2000 av har dei store mottakarane av norsk bistand ikkje vore samarbeidsland – men land der Noreg har engasjert seg i fredsprosessar (Balkan, Afghanistan, Irak og i Palestina). ”Bistand brukes for å gjøre fredsavtaler meir attraktive” (Borchgrevink til Wright 2007). Det

er lettare å få i stand fredsavtalar om ein bruker gulrøter. Bistanden sin suksess er avhenge av at mottakaren har kunnskap og kapasitet til å implementera støtta (Jerve 2007). Kortsiktige prosjekt vil kanskje gje merksemd, samt nypolisering i ynskje om engasjement frå fleire hald i samfunnet, men har vanskeleg for å oppretthalda langsiktig stabilitet. Likevel, kortsiktige satsingar kostar mest truleg ikkje på ryet til Noreg. Som småstat kan ein ta mange humanitære og menneskerettslege initiativ, då det sjeldan er konflikt mellom eigeninteresser og menneskerettspolitik. Det er den politiske kulturen i landet som avgjer kva satsingar ein kan ta. Nederland og Canada gjer det same valet som Noreg, i motsetnad til eks. Belgia, Austerrike, Hellas eller Finland (Donnelly 1993, sitert i Gjerdråker 1997).

Eit miskunnsamt regime

I tråd med den analytiske modellen så har, vil tradisjonen vera prega av moral, ideologi og religion. Desse mesoprosessane gjentar seg så lenge ikkje overordna tankemønster endrar seg nemneverdig. Den humanitære politikk- og innsatsen har ein moralsk eigenverdi, men også pragmatiske funksjonar. Innanrikspolitisk vert sjølvbildet vedlikehalde. Biletet av nordmenn som medmenneske og altruistar byggjer opp om ein nasjonal og kollektiv identitet som reproduserer ein viktig kulturell føresetnad for den norske velferdsstaten. Utanrikspolitisk teiknar fredspolitikken eit positivt portrett av nordmenn i andre sine auge. Dette aukar goodwillen eksterne partar har opparbeida mot Noreg, og bringer fram Knutsen (2007a) sitt realpolitiske poeng: At når Noreg driv humanitær verksemd, får landet politisk utteljing i form av auka prestisje. Av dei grunnane er marknadsføringa av Noreg som merkevare viktig i utanrikspolitisk strategi.

Noreg som har mykje, bør dela med dei land som har mindre; - ein etisk uangripleg idé. Å gje størst del BNP til utviklingshjelp samankopla med det norske folket si eiga hylling til seg sjølv under tv-aksjonar, viser til at sjølvbiletet som ueigennyttig gjevar, vert stadfesta både på det statlege og individuelle planet.

Dominansen til verdikodane med si sjølvproduserande tyding har maktpolitiske konsekvensar. Dei bistandspolitiske måla kan ikkje målast i resultat slik andre politikkområde kan. Den humanitære stormakta vert målt og vurdert ut frå kva som vert definert som godt og vondt av politikarane og av retorikken til politikarane og andre profilerte aktørar. I norsk samanheng vert det hevda at den moralske og politiske suvereniteten Noreg opererer med, bitt saman sjølvbiletet Noreg har, og den praksisen som vert utøvd - trass i at jordbruks-

proteksjonismen og ishavsimperialismen står i stor motsetnad til bistandspaternalismen som stormaktomgrepet byggjer på.

Det er retorikken som har det store maktpotensialet, og som er med å forma vissa om Noreg og nordmenn som gode samaritanar. Den humanitære stormakta er såleis vel så mykje ein retorisk konstruksjon, som ei reell utøvande stormakt få eller ingen kan samanlikna seg med.

Dei dominerande verdsbileta frå ”den sigrande sivilisasjonen” fører med seg ei ikkje-intendert, og ikkje-artikulert maktutøving. Det norske samfunnet og norsk identitet er svært skeptiske til politisk maktutøving – noko politikarforakta i NOU 2005:6 viser. Men marknadsføringa, og ideen om Noreg som ei humanitær stormakt, står i stil med den norske idéfellesskapen. Generell synkende interesse i folket om utanrikspolitikk kan forklarast ut frå at det er lite dissonans, lite opposisjon og dermed lite endring i utanrikspolitiske føringar frå regjering til regjering. Nordmenn assosierer sin eigen utanrikspolitikk med historiske personlegdomar, ikkje states handlingar. Som ein integrert del av tankeuniverset til nordmennene, vert utanrikspolitisk syn heller ikkje sett kritiske spørsmål ved. ”Det anses nærmest som etisk uforsvarlig å kritisere aktører, da det kan ødelegge for Den Gode sak (Tvedt 2007)”. Det ligg vel så mykje makt i det som blir sagt, som i det som ikkje blir sagt, og såleis vert utelate frå den politiske dagsordenen (Bachrach og Baratz 1970).

Eit komplekst samfunn vert gjennomsyra av konkurrerande forventingar og førestellingar om korleis folk bør handla og vera. Det er vanskeleg å vurdere dei kollektive førestellingane samfunnet har av seg sjølv. Det er difor viktig å få identifisert dei dominerande oppfattingane om kva som er ”normalt”. Det er tverrsektorell konsensus om kva omdøme Noreg ynskjer å byggja opp om. Slik vert rigide sjølvbilete av ”dei andre” og seg sjølv institusjonalisert og opprettheld Status Quo. Ein egalitær politisk tradisjon og mangel på normativ politisk debatt gjev manøvringsrom for ulike aktørar som ynskjer oppslutnad. Om offentlege diskursar produserar normaliteten og klassifisering av menneske, inneber den nasjonale identiteten stor makt (Friis 1998). Ynskje staten har om identitetsmakt over innbyggjarane har i så tilfelle grobotn – og sjølvbileta, om dei er realitetar eller myter, får slagkraft, i alle høve innanriks.

Elementa i dette kapitlet er indikatorar på korleis ein via tradisjonen kan sjå korleis retorikken er lagt i grunn for å hevde Noreg som ei humanitær stormakt. Tradisjonen vert oppretthalde ved at utforminga og utføringa av utanrikspolitikken repeterer seg sjølv. Argument vert bygd opp rundt verdiar som ligg befolkninga nær, nestekjærleiken og

velferdsstaten. Ei manifestert fredsidentitet vert oppretthalde av media, regjeringar, i utanrikspolitiske utgreiingar og i partiprogram. På bakgrunn av dette kunne Maktutgreiinga i 2003 fastslå at det nye nasjonale symbolet var Noreg som humanitær og moralsk stormakt. - Velsigninga Noreg gav til "dei andre", velsigna òg Noreg som nasjon.

Om spriket vert for stort mellom statsbudsjett, utgreiingar, og utanrikspolitiske handlingar, kan dette bli eit problem. Utanrikspolitikken kan mista truverda i si eiga befolkning om staten ikkje lenger gjennom sin utgreiingar representerer det bildet befolkninga har av seg sjølv. Denne utfordringa vert spesiell stor i ei tid kvar statane vert utfordra som legitimitetsberarar. Noreg har til no ikkje ein velfungerande alternativ kanal for å erstatta verdidiplomatiets suksess. Eit skifte i normregime kan undergrave Noreg som stormakt og det er difor i Noregs kjerneinteresser at denne syklusen ikkje finn stad. Men, regime, særskilt som Noreg med tradisjon for samaritanisme, kan vera inspirert av godleik. Handlingane treng ikkje vera determinerte. Men uavhengig av omdøme og sjølvbilete som ein fredsnasjon; Engasjementpolitikk er politikk, og politikk har alltid handla om og vil alltid handla om makt. Så lenge det offentlege diplomatiet bevarar omdømet og opprettheld sjølvtiliten, og verdidiplomatanane utøvar i tråd med dagens policy, kan samaritanomgrepet vera nok til å konstituera stormaktsstempelet, både hjå folket og i verda.

Konklusjon

Å legitimera ein auka grad av bindingar mellom Noreg og verda gjer ein best ved å spela på dei verdiane som ligg nær den norske tradisjonen; velferd og nestekjærleik, egalitet, moral og religion. Verdidiplomatiet sørgjer for at denne tradisjonen gjev Noreg den ekstra profileringa som trengst for å vera stormakt. Den langsiktige engasjementpolitikken omkring bistand, miljø, konfliktløysing og fred kan likevel ikkje berre sjåast på som eit idealistisk godleiksregime. Rasjonelle val kan ha inkorporert sjargongen og forståinga om kva som er akseptert åtferd, og ein ny normsyklus er naudsynt om biletet av "dei andre" skal endrast. Det er lite truleg at ei normskift ligg i interessene knytt til det norske offentlege diplomati. Ein ny sjargong, som ikkje byggjer på den miskunnsame samaritanen, vil blokkera for kanalen der norske myndigheiter har kanalisert interessepolitikken sin dei siste tjue åra. Eit skifte vil krevje reorganisering av tankesettet til premissleverandørane. Som det fylgjande kapittelet vil visa, kan det visa seg å verte vanskeleg då premissleverandørane beveger seg i eit system prega av lite nyskaping.

Kapittel 5 Utforminga av utanrikspolitikken

Kven er representantane til staten? Kva er vitskap og kva er politikk? Den egalitære politiske kulturen har lange tradisjonar for å hjelpa andre. Å hjelpa folk i naud er ikkje berre eit moralsk ansvar, men eit tryggingsspolitisk tiltak for å ikkje utløyse latente konflikthar basert på utfordringar kring fattigdom og miljø. Omdømet som fredsnasjon har gjort Noregs diplomatar til viktige aktørar i konfliktførebyggjande arbeid. Dei utanrikspolitiske representantane til Noreg er ikkje berre dei tradisjonelle diplomatar med staten som formell arbeidsgjevar. Utforminga av utanrikspolitikken til Noreg skjer ved eit gjensidig avhengeforhold mellom forskingsinstitusjonane, dei friviljuge organisasjonane og det offisielle utanrikspolitiske systemet. Dette samkvemmet er Den norske modellen, også kalla det sørpolitiske systemet. Utanrikspolitikken krev kløkt frå det implementerande personalet, samstundes som at ein stadig får ny input i det kunnskapsintensive politikfeltet. Med desse koplingane kan ein sjå dimensjonen ved forskingsinstitusjonane og rollane til NGOane; som rådgjevarar, implementørar, samstundes kritiskarar og potensielle endringsaktørar i norsk utanrikspolitikk. NGOane vert sett på som effektive og ubyråkratiske. Dei har tilgang til stader det norske diplomatkorpsset ikkje kan kome til og utvidar kapasiteten til norsk UD. Den norske modellen gjev dei utanrikspolitiske handlingane til Noreg ein ansvarleg aktør, som ikkje berre tenkjer tryggleiksspolitisk, men på ideale verdiar. Kunnskapsleverandørane og nettverksbyggerane vert premissleverandørar i det nasjonale prosjektet om å oppretthalda narrativet om ei humanitær stormakt. Politisk makt vert overført frå staten til sivile aktørar. Denne makta omfamnar å utforme, implementere og formidle norsk utanrikspolitikk. Ved å vise korleis den utanrikspolitiske semja skapar fritt spelerom i Den norske modellen, vil det få fram det vide mandatet premissleverandørane har. Kapittelet peikar på fleire negative effektar dette fører med seg. Gjensidig avhenge og elitesirkulasjon trenerer nytenking, nye kunnskapsparadigme, og mest av alt, marginaliserar checks and balances, som eit demokrati er avhengig av for å legitimerast.

Utanrikspolitisk semje og samarbeid

Den breie målsetjingane i norsk utanrikspolitikk, er prega av politisk konsensus, heilt tilbake til 1905. Uavhengig av regjeringar har Noreg operert med langsiktige mål kongruerer med måla som i fremste rekkje SN, men òg som NATO og EU, arbeider for. I dag har ikkje ideologi den

same ståstaden i hjarto til veljarane, men den tverrideologiske alliansen mellom norsk politikk og samfunnsliv står sterkt. Det er stor oppslutnad om verdidiplomatiet Noreg fører, då regjeringa baserer handlingane på breiare verdiar, ikkje berre interesser. Men altruistiske handlingar er òg interesser. Verdidiplomatiet til Noreg har dei siste 20 åra basert sine utanrikspolitiske prioriteringar i takt med SN sine tusenårsmål¹⁰. Utviklingspolitikken er forankra i menneskerettserklæringa, og omfattar relasjonar mellom den rike og den fattige delen av verda og utfordringar i samband med globaliseringa (Rattsø J., R. Haug, A. Sommerfeldt, A. Sletmo, S. Saugestad, S. Kruse og P. Selle 2006). Slik har Noreg posisjonert og markert seg som eit rettvist medlem i SN og NATO.

” Vi har fulgt den samme faste linjen [...] som den forrige regjeringen. Dette markerer den brede norske enigheten” (Petersen 2002). For utanom fraksjonar i ytterfløypartia er det politiske spektrum i Noreg samde – og fylgjer i kvarandre sine spor. Regjeringane er opptatt av konsistens i arbeidet – og begge regjeringsalternativa er opptekne av heilskaplege premiss for utanrikspolitikken. Trass i openberre hjartesaker som fylgjer dei politiske fløyane – er alle regjeringar fasttømra i dei utanrikspolitiske linene; Oppretthalda alliansane (NATO), byggja nær relasjon til Russland, vera konsekvente i relasjonen til eit stadig sterkare EU – verna om jordbruks- og fiskeriressursane, særleg ressursane Noreg deler med Russland i Barentshavet. Viktigast av alt er å støtta opp om, og rusta opp, kapasiteten i det multilaterale bistands- og humanitære arbeidet gjennom SN, NATO, OSSE, Europarådet og EU

Ei slik semje er ikkje unormal for ein småstat som Noreg. Tryggleiksalliansane sikrar Noreg . For å skape truverd som internasjonal aktør, tener Noreg på å ha ein langvarig og gjenkjenneleg utanrikspolitikk. Som i dei fleste moderne statar, er ikkje politikarane og byråkratiet åleine om å artikulera og gje innhald til utanrikspolitikken. Lobbyverksemd er institusjonalisert i politikken. Det som skil Noreg frå mange andre statar er eit organisert sørpolitisk system med transparent samkvem med mange interessegrupper, - på tvers av sektorar, ideologiar og religionar, private som statlege; nemleg Den norske modellen (Tvedt 2003:26-31). Denne institusjonaliserte politiske overbyggnaden refererer til samspelet mellom humanitær bistand, utviklingssamarbeid og fredsengasjement kopla saman i eit komplekst nettverk av offentlege og private aktørar. Den norske modellen vert av regjeringa representert som ein føresetnad for at Noreg kan ha den aktive utanrikspolitiske rolla ho har, og er derfor ein viktig del av merkevara Noreg.

¹⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/fredsprosesser/Fred-og-forsoning-Den-norske-modellen.html?id=446704. 07.01.2008

Dei årlege utanrikspolitiske utreiingane har sidan 1960-talet stadfesta behovet for eit slikt system, som ei erkjenning om at friviljuge krefter, interessegrupper og organisasjonar er naudsynte pådrivarar, vegvisarar, korrektiv og partnerar i eitkvart land (Sydnes 2000). Den norske modellen byggjer opp under liberal internasjonalisme. Aukande interdependence mellom statlege og ikkje statlege aktørar skapar rom for auka fokus om low-politics. Den Nye økonomiske verdsordninga på 1960-talet førte til ein valdsam vekst i talet på aktørar i internasjonale vedtaksprosessar. Det vart eit større behov for fagkunnskap og for råd frå erfarne bistandsarbeidarar. Det vart såleis naudsynt å samarbeida med forskingsinstitutt og friviljuge organisasjonar. Eit til så langt intimt og smalt miljø i UD og innan regjeringspartiet (les: Det Norske Arbeiderparti) vart utfordra, og ein var ikkje lenger avhengig av parti partitilknytning eller personlege kontaktar for å få vera med på å forma og setja i verk den norske utanrikspolitiske linja (Fonn og Sending 2006). Tradisjonelt hadde diplomatar og politikarar domene på utanrikspolitikken, - og generalistkunnskap rådde blant dei vedtaksdyktige. Større innslag av menneskerettar og utviklingsspørsmål i utanrikspolicyen krevde særkompetanse. Behovet for vitskapleg kunnskap og råd frå erfarne aktørar, kopla politikk, misjon og forskning. Premissleverandørane i ein tverrsektorell allianse skifta aktørar, frå partivener til sivile samfunnsmedlemmer og ein ung fløy med samfunnskritikarar.

Dei norske politikarane såg potencialet i at eit lite land kunne gjera meir ved hjelp av friviljuge organisasjonar, sidan desse allereie hadde ekspertise, personell og kontaktar som eit bistandsytande og fredsmeklande land kunne dra fordelar av. Den norske modellen er systematisk utvikla ved hjelp av statlege vedtak, statleg finansiering, ulike typar statlege lønningsmekanismar frå mellom anna UD og Norad. Dette samarbeidet var fram til tusenårsskiftet prega av improvisasjon, og vart fyrst uttrykt institusjonelt ved opprettinga av Fredsseksjonen i 2004. Målet var å få system på ein aktivitet som hadde eskalert i løpet av 12-15 år, og like mange fredsprosessar rundt om i verda.

Den utanrikspolitiske semja fører med seg demokratiske utfordringar. Den har leidd til at utanrikspolitikken ikkje er eit omdiskutert tema i det norske offentlege rom. Men det graverande er at Den norske modellen har gjeve politisk makt til aktørar som ikkje ligg under parlamentarisk kontroll. Før dette temaet kan analyserast, vil dei næraste paragrafane gje innsyn i virke til premissleverandørane i utanrikspolitikken. Dette er ikkje staden for å gå inn på om kanaliseringa, oppfølginga og resultatet av bistanden eller forskingsmidlar er optimalt. Det som derimot er viktig, er å vera var over Den norske modellen, og sjå dei tette banda mellom staten, NGOane og forskinga.

Nettverksbyggjarane

Den statlege administrasjonen av dei friviljuge organisasjonane sitt samarbeid har ei kort historie, som viser til at samarbeidet fort måtte profesjonaliserast. Det statlege bilaterale bistandssamarbeid skriv seg frå opprettinga Stortinget gjorde av "Fondet for hjelp til underutvikla land" i juni 1952. Den fyrste bilaterale bistandsavtalen vart undertekna mellom India, SN og Noreg. Grunnlaget var at fondet i tillegg til offentleg finansiering skulle tilføra middel ved innsamlingar og gåver. Ved inngangen til 1960-talet vart det klart at det samla engasjementet Noreg hadde for utviklingshjelpa skulle aukast, og verksemda utvidast til nye land i Asia - og i Afrika. I 1962 vart Fondet for hjelp til underutvikla land avløyst av Norsk Utviklingshjelp, ein frittståande statleg institusjon med eige styre, tilhøyrande administrativt under Utanriksdepartementet (UD). Norad vart oppretta i 1968 og skulle i fylgje instruksane "trekke opp planer av Noregs samlede offentlege bistand til utviklingslandene og for samordning av denne bistanden"¹¹. Fram til 2004 var forvaltninga av norsk bistand delt mellom UD og Norad. Direktoratet hadde ansvaret for den langsiktige bilaterale bistanden, mens UD hadde ansvaret for forvaltninga av bistand via dei internasjonale organisasjonane som SN, Verdsbanken, Det internasjonale pengefondet - den multilaterale bistanden - samt naudhjelp og humanitær bistand. Etter april 2004 har UD også overteke forvaltninga av stat-til-stat-samarbeidet, medan Norad er ein fagetat som blant anna bidreg med uavhengige faglege råd i bistandsbransjen.

Dei friviljuge hjelpeorganisasjonane vert oppfatta som effektive og ubyråkratiske – og med det uformelle og store kontaktnettet sitt er dei inngangsporten til freds- og forsoningsprosessar det offisielle diplomatkorpsset har liten eller ingen tilgang til. Det breie kontaktnettet gjev betre føresetnader enn staten har for å nå det primære siktemålet; å styrkja kapasitets- og kompetansebyggjing hjå lokale organisasjonar. NGOane, som sivile aktørar, tener ikkje berre som reiskap for å oppnå sosiale og økonomiske mål, men har tradisjonelt òg vore symbol på politiske ideologiar eller bygd på religiøse motiv. Nestekjærleiksdimensjonen og ideen om at bistand kan byggje velferd gjev oppslutnad, og ikkje minst legitimitet innanlands som utanlands. Å agera ut frå legitime normer, med retorikk som byggjer opp om verdidiplomati, med representantar som ytrar seg i takt med offentleg diplomatiske satsingar – så vert Noreg sett på å vera aktørar med gode intensjonar.

¹¹ http://norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=1218. 21.02.2008

NGOar kjem under klassifiseringa ”Det sivile samfunnet”. Med dette meiner ein aktivitetar som ikkje er i regi av staten, men basert på friviljug arbeid. Ein sentral grunngevingnad for rollene til dei friviljuge organisasjonane i utviklingssamarbeidet, er forankringa deira i folket og som kanal for engasjementet i folket. Forankringa handlar både om moglegheitene til folket for å engasjera seg i utviklingssamarbeidet, og den folkelige oppslutnaden om organisasjonane og bistanden. Dei friviljuge organisasjonane som samarbeider med staten, spenner frå humanitære organisasjonar, misjonsorganisasjonar, fagorganisasjonar og til solidaritetsorganisasjonar, og dei har lang fartstid som sentrale samarbeidsaktørar med staten. Noreg har hatt verdas største bistandsverksemd iht. innbyggjartalet, og det er i fyrste rekkje misjonsverksemda som har lagt grunnlaget for den sørpolitiske satsinga. ”Dei fem store”; Raude Krossen, Kirkens Nødhjelp, Flyktningshjelpen, Norsk folkehjelp og Redd Barna, har ein særposisjon i samarbeidet med staten. Utan om Redd barna, fekk desse organisasjonane i 2006 mellom 400 og 500 millionar NOK frå den norske staten (Bolle 2007a). Desse fem er rekna for å vera sær sars profesjonelle, og det er difor konstruktivt med samordning (Læg Reid i Øvrebø 1995). NGOar som kontraktørar i politiske prosessar og diplomatiske forhandlingar, aukar fleksibiliteten til norsk utanrikspolitikk – dessutan , om NGOane gjer feil i felten er ikkje risikoen og ansvaret for staten så stort som det ville vore om UD-tenestemenn sjølv skulle utføra arbeidet (Tvedt i Øvrebø 1995). Uerfarne friviljuge organisasjonar kan fort skapa problem i krisesituasjonar, og difor er samkjøringa og kontinuerleg interaksjon mellom partane naudsynt. Frå 2000 til 2007 har dei største samarbeidsorganisasjonane til staten auka talet tilsette med 85 prosent (Bolle 2007b). Det seier noko om behovet for kompetansen deira, men òg om tilgangen dei impliserte i Den norske modellen har til ressursar.

Hovudpremissa rundt partnarskapen mellom staten og NGOane er å stilla krav til samarbeidspartnarar heime og ute. Partnarskapen krev aukande og likeverdig aktivitet frå eksterne og interne organisasjonar, både frå staten og den friviljuge sektoren (Sydnes 2000). NGOane skal i samarbeidet sitt ta vare på sjølvstendet og særpreget sitt i samarbeidet med Norad. ”Prosjekter som kommer den stedlige befolkningen til gode, [...] uten hensyn til rase, tro eller oppfatning [...]”¹² høver innunder dei søknadskrava) Norad set. Prosjekt som det vert løyva pengar til er ansvaret til søkjarorganisasjonane, men Norad har full innsynsrett i all dokumentasjon knytt til prosjektet. Dei har og tilgang til oppfølging av aktivitetane og rett til

¹² www.statsbudsjettet.dep.no/upload/Statsbudsjett_2006/dokumenter/pdf/fagdep/ud.pdf

å seie opp kontrakten under avtaleperioden. Administrasjonen av midlande organisasjonane gjer er prega av forvaltingskravet frå det offentlege.

Samarbeidet mellom stat og NGOar er ikkje utelukkande positivt. NGOane samverkar i kompliserte utviklingsprosessar i dei enkelte mottakarlandet og det er difor vanskeleg å identifisera det separate omfanget til organisasjonane, eller skildra resultata av verksemda. Rattsø-utvalet (Rattsø et al. 2007) presenterte ein rapport som vurderte konsekvensane av NGOar sine økonomiske avhengeforhold til staten. Den slo fast at NGOane sine handlingsrom, roller og karakterar i bistanden og i samfunnet er endra. Frå å vera basert på dei oppspara midlane til medlemmar og sympatisørar, består budsjetta til fleire større NGOar i dag hovudsakeleg av statlege stønadar. Trass i at NGOane ikkje hevda at dei av ressursmessige omsyn vart tvinga til å jobbe mot andre mål enn dei ynskte sjølv, er det openbert at eit slikt samarbeid gjer organisasjonane avhengige av staten. Eriksen (2007) understrekar også moglegheitene NGOane har til å påverke politikken til staten i retning mot egne interesser er svært avgrensa. Resultatet av statlege løyvingar er at dei involverte organisasjonane i dag har store vanskar med å mobilisera tilsvarende finansiell driftsstøtte gjennom andre kanalar enn staten.

Det ekstensive samspelet har endra NGOane frå å vera enkle medlemsbaserte organisatoriske einingar, til å framstå som reine byråkratiserte bistandspolitiske instrument med bedriftspreg og stor administrativ base. Frå at organisasjonsmedlemmer primært samla inn pengar og spreidde informasjon, er dominerande krefter i fleire av dei største organisasjonane i ferd med å bli eit sjikt av profesjonelle, løna heildagstilsette bistandsadministratorar eller informasjonsarbeidarar. Dei nye profesjonelle bistandsarbeidarane er jet-setarar (Tvedt 1992) som reiser verda rundt – og skilnaden mellom (det friviljuge) fotfolket og den reisande (løna) eliten endrar både organisasjonsånd og kjensla av tilhøyrsløse for medlemmene (Tvedt 1992). Organisasjonsstyra vert ofte sett saman av toppolitikarar, forskarar, pensjonerte bistandsarbeidarar og ikkje minst profilerte næringslivsrepresentantar og andre celebritetar. Trass i at dette ikkje samvarar med den tradisjonelle sivile samfunnsorganisasjonen, er profesjonaliseringa naudsynt, med tanke på kor store beløp som vert forvalta. Samstundes er det eit resultat av fagleg utvikling og erfaring, via ei lang fartstid (Rattsø et al. 2006). Men profesjonaliteten kan avgrensa den folkelege forankringa og legitimiteten, både i sør og nord. Utvalet peika og på at den gjensidige påverknaden og tilpassinga viskar ut skilnadane mellom offentleg politikk og friviljuge organisasjonar (Rattsø et al. 2006:19). Kravet om politisk-organisatorisk

komplementaritet med norsk statspolitikk og med politikken til mottakarregjeringa vil gjera nemninga NGO meir tvitydig og mindre dekkjande.

Når NGOane agerar i områder der staten ikkje kan, kan medføra at Noreg vert assosiert med ikkje-statlege eller ikkje-ankjente aktørar i andre land (Lie 2006: 151). I Sudan støtta norske NGOar opprørsgruppene mot staten. Noreg støtta med det fiendane til eit regime dei gav suverenitet. Tvedt (1992) viser til fleire moment som visar til at NGOar har operert som talerøyr for regjeringane som finansierer dei, og NGOane har også fylgd si heimlandsregjerings førespurnad i tilspissa politiske situasjonar. På direkte førespurnad frå regjeringa tok mellom anna Norsk Folkehjelp i 1992 på seg bistands- og naudhjelpsoppgåver knytt til minerydding i Kambodsja. NGOar kan òg reagere ved å trekkja seg ut i krisesituasjonar, noko som kan oppfattast som ei handling på vegne av myndigheitene. Det har førekome at myndigheitene har korrigert upassande åtferd hjå NGO. Friviljuge organisasjonar tenderer også å utøva bistandsarbeid som går på tvers av det opphavlege fagfeltet til organisasjonen (Tvedt 1992). Utan at engasjementet har fått særleg merksemd i det politiske miljø, spelar norske private organisasjonar ei stor rolle for staten i konfliktområde (Tvedt 1992).

No er det heller ikkje slik at rollene til dei ulike organisasjonane er gjevne ein gong for alle, og ein skal heller ikkje gje fast plass til dei ulike NGOane innanfor den rigide dikotomien ”privat” versus ”offentleg”, ”non-profit” versus ”profit” organisasjonar, ”non-governmental organisations” versus regjeringsorganisasjonar, eller gje dei evige eigenskapar som ”grasrotorientert, fleksibel og uavhengig” (Tvedt 1992:93). Organisasjonane er avhengige av å vera evolusjonære – men det er mandatet dei får frå staten, og såleis overflyttinga av politisk makt, som er problematikken. Staten treng NGOane for å implementere utviklingspolitikken - og NGOane er klar over potensialet dei har til å bli ei eiga politisk kraft i norsk bistandspolitikk. NGOane kan få regjeringa og media sitt fokus på nye prosjekt, og samstundes kontrollere regjeringa sine utanrikspolitiske utspel. Det er NGOane som sit med primærinformasjonen frå felten og som såleis kan forme det biletet som vert kommunisert vidare til folket.

Kunnskapsleverandørane

Forsking bør vere kritiske, bør søke nye sanningar og nye perspektiv, bør utvikle nye paradigme og overorna teoriar, vera skeptiske til stillstand, og finna prov på nye sanningar.

Forskinga bør også vera uavhengig frå publikum. Forsking bør ha ein universell nytteverdi, også for andre enn kontraktørane. Kunnskap og fakta er grunnlaget for alle politiske vedtak, og kunnskap har såleis sterk påverknad på politiske val. I Den norske modellen er funksjonane og rollene til forskingsinstitusjonane ikkje lenger ein ekstern part, men ein integrert del på innsida av politikken (Fonn og Sending 2006). Forskingsresultata vert nytta som grunnlag for vedtak og såleis kan forskingsresultata nyttast som eit viktig verktøy for å nå ynskjelege mål. Dette har gjort at utviklingsforskarane har opparbeida seg ein viktig posisjon i utforminga, og i utøvinga av norsk utanrikspolitikk.

Norsk utanrikspolitisk forskning reiste seg på 1960-talet ved historisk institutt ved UiO. I tråd med regjeringa si ekspansive satsing på utviklingspolitikk var det eit sterkt behov for ein ny forskingsleir med fullt fokus på bistand og utviklingshjelp. Det nye fagmiljøet vart ein tverrfagleg disiplin mellom naturvitskap, samfunnsvitskap og humaniora. Norsk akademisk hadde til no få, om nokon, forskarar med spesialkompetanse på ikkje-europeiske land (ein hadde ingen ”amerikanistar” eller ”japanistar”, Tvedt 1988). Den faglege tradisjonen vart såleis prega av smale empiriske områdekunnskapar, og open for påverknad frå fleire vitskaplege profilar. På slutten av 1980-talet vart ikkje-europeisk forskning retta meir mot utviklings- og bistandsspørsmål – og institutta vart i større grad finansierte av Utanriksdepartementet, og ikkje av universiteta sjølve. Ansvar for utviklingsforskning og -løyve vart overført frå Kyrkje-, utdanning - og forskingsdepartementet til det utanrikspolitiske forvaltningssystemet (Tvedt 2003:132). St.meld nr. 39 (1998-99) – *Forsking ved eit tidsskilje*, konsoliderte at forskning på ikkje-europeiske områder fyrst og fremst skulle vera kunnskapsproduksjon for UD og den sørpolitiske leiinga. Rammeavtalar om finansiering vart gjort med Noregs forskingsråd, med vekt på å styrkja norsk utviklingsforskning ”som kunnskapsleverandør for politikkutforming og forvaltning på utviklingsfeltet” (Tvedt 2003:133). Forskingsrådet fungerte ikkje lenger som ein buffer mellom verdene til forkinga og politikken, men vart ein aktiv kanal for påverknaden det sørpolitiske systemet har over forkinga

Føringane frå UD på forskingsprosjekta kjem ut frå ynskjer om at forskingsprosjekt og – resultat kan gjera Noreg synleg i internasjonale diskusjonar, ikkje minst i SN-samanhengar. Forskingsinstitusjonane evaluerer mellom anna ressursbruken innanfor den viktigaste eksportartikkelen frå Noreg, nemleg fred (Fonn og Sending 2006:182). Profileringsverktøyet er ein viktig symbolsk kapital. For vesle Noreg, med ambisjonar om å vera ei ”humanitær stormakt”, vert forskingsresultata ein viktig ressurs. Dette har skapt eit kontinuerleg press om

å produsera forskingsresultat som bistanden kan ”handla” på grunnlag av. Oppfattingane til forskingsmiljøa vert det legitime handlingsgrunnlaget til regjeringa. Utanriksdepartementet støttar forskning, utreiingar og seminarverksemd som er relevant for engasjementet Noreg har i fredeleg konfliktløysing – i 2006 var FoU-midlane på MNOK 30 bevilga for å styrkje kompetansegrunnlaget for det norske fredsdiplomati¹³.

Dei største forskingsinstitutta utanfor academia er sterkt avhengige av ressursar frå staten. NUPI er formelt uavhengig, men fullfinansiert (meir enn 90%, NUPIs årsrapport 2006:15) av staten og er underlagt klare krav og forventningar om brukarrelevans. Vidare bidro forvaltninga med 54 % av PRIOs inntekter (PRIOs årsrapport 2006:41) og 27% for CMI (CMIs årsrapport 2006:2, 10). Også Universiteta vart stimulert til å bli del av det sørpolitiske systemet med tilgang til ressursar via NUFU-avtalen (Fonn og Sending 2006).

Desse institutta framheva at dei er uavhengige av den sørpolitiske leiinga. Det blir naturlegvis eit paradoks å skulle vera ei (politisk og fagleg) uavhengig når ein heilt klart er økonomisk avhengig. Desse miljøa har heller ikkje dokumentert forskingsinteresse i si eiga rolle i Den norske modellen. I 40 år har mange forskarar og forskingsmiljø spela ei heilt sentral rolle i den offentlege diskursen om norsk bistand, - dei har skrive store delar av regjeringa sine meldingar til Stortinget, har sete sentralt plassert i styret til Norad og i ei rekkje statlege utval leia eller oppnemnd av Utanriksdepartementet. I tillegg er det UD og Norad som finansierer forskinga deira (Tvedt 2003:116). Representantar frå UD, Norad, SN og Verdsbanken er inkluderte i styringsgrupper og utval for etablering av, og evaluering av, norsk utviklingsforskning. Desse representantane er både finansieringsaktørar og brukarar av forskinga. Denne bindinga som heilt klart er eit vesentleg element i Den norske modellen er også noko vi i dei fleste andre samanhengar er sterkt kritiske til – der det slett ikkje er ynskjeleg med nære politiske- eller økonomiske relasjonar mellom forskar og subjekt.

Kunnskapsleverandørane får stor tillit frå staten, og dette gjev forskinga tøylar til å velje empiri. Kunnskap og fakta er grunnlaget for utanrikspolitiske vedtak. Transnasjonaliseringa, med transparente saksprosessar, gjer den statlege leiinga avhengig av mykje, og differensiert, kunnskap. I det norske tilfellet, der forskarar har vore meklarar, vert forskingsmiljøa til nasjonen direkte aktørar i utanrikspolitikken (Fonn og Sending 2006). Eit av dei betre døma er FAFO si rolle under forhandlingane til Oslo-avtalen (1993). Rød-Larsen klarte via uformelle kontaktnettverk å leggje til rette for mekling mellom Palestina og Israel –

¹³ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/Fred-og-forsoning-Forskning-og-utredning.html?id=115242. 25.03.2008.

i ein apolitisk setting, utan søkelys frå media og ”konferansediplomati”. FAFO bidrog i forhold til kontaktnettet til bestemte enkeltpersonar og en bakveg inn til dei to partane, ikkje kunnskap i seg sjølv. Forskingsinstitutta har og vore i intensivt samarbeid, og konsulert med UD, mellom anna i arbeidet før Noreg fekk plass i Tryggleiksrådet til SN i 2001. Innspela frå desse samrådsmøta, i god korporativ ånd, mellom UD, forskingsinstitusjonane og friviljuge organisasjonar, stemmer godt overeins med den utanrikspolitikken som vert presentert i dei utanrikspolitiske utgreiingane (Fonn og Sending 2006).

Eit vesentleg problem når det gjeld utviklings- og bistandsforskinga er at kritiske forskarar vert stempla som motstandarar, ofte karakteriserte som ”å gå i Fremskrittspartiets ærend” – trass i at standpunkta til forskarar er fagleg og sakleg funderte. Som Bistandsaktuelt formidlar (Kristiansen 2007), ”Utad sies det at man er ”åpen for forskningsmiljøer”. Men om resultatene av forskningen viser seg å være kritikkvekkende, viser UD et langt mindre engasjement”. Dette kom særskilt til syne i 2006, då maktutredar Øyvind Østerud publiserte artikkelen ”Lite land som humanitær stormakt” i Nytt Norsk Tidsskrift. Der han kalla den norske bistandspolitikken for ei forbanning. Med bistandspolitikken, deltek Noreg i å oppretthalde klientismen og korrupsjonen som er ei samfunnsnorm i mange u-land. Når Noreg krev vilkår om å endra governance for å få bistand, vil det berre resultera i å erstatte eit klient-nettverk med eit annaet. Om ikkje bistandssystemet lærer av erfaring, vil bistandsforbannelsen vedvara (Østerud 2006a:307).

Politiske aktørar brukar kunnskap som eit verkty om det kan fremja interesser, - og kunnskap er difor viktig for politiske val (dette gjeld miljø, utvikling, nedrustingspolitikk og tollmurar eller barrierar i internasjonal handel). Uavhengig av regjering refererer dei utanrikspolitiske utgreiingane til Nordområda, og framhevar både forskinga sin plass i nord-politikken og at eit forskings- og statleg samarbeid med Russland er naudsynt. Dette fordi politikk rundt fiskekvotar, miljø- og atomtryggleik krev vitenskapleg grunnlag (Støre 2006b). Stadige utanrikspolitiske utfordringar for den utøvande makta genererer behov for meir kunnskap som grunnlag for, og også som legitimering av, den politiske føringa (Fonn og Sending 2006). Kunnskap og ekspertråd vert integrerte i, og ein naudsynt del av, all politikk. Eg vil ikkje gå inn i ein diskusjon om i kva grad utviklingsforsking er valid og tilstrekkeleg, men vil demonstrera element som byggjer opp under problematikken forskinga si kopling til myndigheitene bidreg til.

At brorparten av utviklingsforskinga er forsking, ikkje grunnforsking, kan vera eit problem, sidan dominansen har ført til at forskingsmiljøa mister skiljet mellom forsking og

politikk. Tvedt (2003) peikar på at forskingsnettverka i bistandsbransjen som eksisterer innan alle fagfelt, ikkje består av aktørar som kritiserer arbeidet til einannan, kor validitet og reliabilitet står i sentrum. Forskarfellesskapa innan utviklingsforsking finn stad på konferansar, saman med multinasjonale politiske eliten, posisjonerte byråkratar og NGO-representantar. Institusjonaliseringa av forskingsmiljøet innan utvikling fann stad i det tiåret i Noregshistoria kor det akademiske miljøet var prega av anti-imperialisme og ”den tredje verda”-solidaritet (Tvedt 1988). I stor grad vert forskinga også avgrensa til denne perioden, og tek difor berre omsyn til nokre tiår av historia til studieobjekta. Utfordringar knytt til påliteleg og tilstrekkeleg data, har skapt rom for overgripande teoriar, breie samanlikningar og generaliseringar mellom land og kontinent (Tvedt 1988). Generaliseringar ut frå mikrostudiar, og få spørsmål kring validiteten til data, undergrev elementære metodereglar. Dei produserte rapportane har stor policy-verdi for bruken i det sørpolitiske systemet – men har avgrensa allmenn, varig verdi (Tvedt 2003:119). Dei overordna teoriane, perspektiva og paradigma for å forstå ”dei andre” vert reproduisert som hegemoniske idear. Normene og tolkingane vert ei sanning ved at aksepterte normer repeterer seg sjølv. Det kritiske er at slike generaliseringar er lette å falsifisera i ein vitenskapleg diskurs om kva som er sant/falskt eller interessant/uinteressant (Tvedt 2003:153).

Den kommunikative situasjonen kan tala for at rasjonalet til forskinga er å tilfredsstille interessene til brukarane (Tvedt 2003:134). Resultatet av samarbeidet har skapt ein strukturell situasjon, der normative, politisk og konvensjonelle oppfatningar kan ha fått vitenskapleg status. Forskinga har potensiale i å gje ny innsikt, nye verdsoppfatningar og å omsetja internasjonale akademiske trendar, omgrep og idear til nasjonal bruk. Med eit uoversiktleg felt, kombinert med behovet politkarane har for kunnskap, gjer det rimelg å anta at forskinga har betydelig påverknad (Fonn og Sending 2006). Når norske forskarar er institusjonelt integrerte i eit politisk systemet, vert oppgåva deira om å *overbevisa*, ikkje *overtala* nødvendigvis påverka. Det offentlege diplomatiet klarar å reproducera dei norske sjølvbileta innanlands, og utanlands vert Noreg sett på som ein langsiktig, konsistent aktør. Forsking og politikk flyt saman i rolla i produksjonen av legitime argument, i stormakta sin favør (Tvedt 2003). Dette kan ha påverknad av kva kunnskap som har ein autoritativ rolle. Forskarar veit nødvendigvis meir enn politkarar – og kan òg i tilfeller setja politkarane sine ord opp mot forskinga. Dette kan skje i disfavør i forhold til trua borgarane har til politkarane. Dette ser ein døme på i Palestina-Israel og miljøforsking, tema der det er stor splid om i politikken. Upopulære ytringar frå forskarhald kan forstyrre den norske ambisjonen om å framstå som ein dyktig

spelar på fredsmeklarområdet. UD kan stoppa monetære løyvingar i slike tilfelle, men det høyrer til raritetane. Å vera tilretteleggjar og politisk aktør for politikken til staten er heller ikkje uproblematisk, det kan setja rammer og avgrensingar for forskingsinstitutta. Tvedt (2003) viser til Noregs haldningar til Apartheid for å visa korleis den sørpolitiske forskinga vegeterer på politiske og ideologiske konjunkturar, og ikkje kumulativ kunnskapsutvikling på veldefinert fagleg grunnlag.

Eit demokratisk problem?

”Det som kanskje særtegnar ”Den norske modellen” på dette punkt, er ikke bare at de frivillige organisasjonene spiller en rolle, men også måten de gjør det på: I mange tilfeller arbeider vi på tvers, mellom statlig og privat sektor, på likestilt basis. På denne måten sikrer vi at så mange ressurser som mulig blir tatt i bruk” (Støre 2006a).

Det er viktig å vera var over Den norske modellen, og sjå dei tette banda mellom staten, NGOane og forskinga. Som den analytiske modellen min presenterte, vil det kvasipolitiske mandatet ha stor påverknad på substansen i stormaktsomgrepet. Mykje fordi desse mesoprosessane utgjer den såkalla nasjonalkorporativismen. –Isma har assosiasjonslinjer og referanse til Jerntriangelet i etterkrigstida, og kor sterkt dette triangelet prega det innanrikspolitiske handlingsrommet. Jerntriangelet vert ikkje assosiert med demokratiske prinsipp, basert på checks and balances. Sektorsamarbeid var velkjent også under den førre maktutgreiinga i 1972. Den nye nasjonalkorporativismen skil seg ved at den har stor og positiv dragkraft mot publikum, basert på godvilje, moral, nestekjærleik, velferd og kunnskap. NOU 2003:19 påpeika at den moderne korporativismen ikkje er eit prissamarbeid. Derimot har lobbyisme og mediestrategiar blitt betydelige aktørar med stor innflytelse på utforminga av politikken. Samstundes vert samarbeidsstrukturen omtalt som eit viktig nasjonalt prosjekt. Utanrikspolitikken er vorten meir transparent for dei impliserte, men folket generelt har vanskar med å få oversikt. Samspelet vert komplekst, og relasjonane mellom institusjonar vert meir villeiande enn informative. Det særnorske sørpolitiske diplomatiske samarbeidet institusjonaliserer både innanriks som utanriks og utanriks som innanriks (Tvedt 2003:69). Agentane frå det offentlege diplomatiet konstituerar det nasjonale prosjektet ved å la praktikanane bevisa for nordmenn at den norske policyen har sigrar. Eit langvarig tverrsektorelt samarbeid gjer at aktørane vert uunnverlege, kunnskapsnivået deira vert unikt. Det er ikkje berre staten som tener på samarbeidet. For NGOane og forskingsinstitutta er det sørpolitiske

systemet ein veg til utfrodrande oppdrag, finansiering og ekspansjon. ”Det de taper i uavhengighet vinner de i vekstmuligheter, offisiell betydning og budsjett-tilskudd (NOU 2003:19:52). Aktørane samarbeider for å nå kvar sine individuelle mål. Aktørane er knytt til eit gjensidig avhengeforhold og interessene deira står tett inntil kvarandre. Bistandspolitikken er ein berebjelke i norsk utanrikspolitikk – ei enorm auke av budsjetterte midlar og lite kontroll gjer det attraktivt for statlege, private og akademiske interessegrupper å delta. Interaksjonen mellom partane i det sørpolitiske systemet utviklar eit politisk bytteforhold som gagnar alle i aukande grad på den internasjonale scena. Premissleverandørane kan grunna sine ikkje-statlege opphav handla (på vegne av staten) der statleg handling ikkje ville vore legitim. Noreg får slik status, auka prestisje og kapasitet. Jack Snyder (1991) kalla det imperiemyter. Norske erobringar aukar maktposisjonar, av di erobringar tilføyer menneskelege og materielle ressursar som vert nytta i konkurransen med andre stormakter. Den norske modellen har i dette høvet eit fortrinn. Utan særleg debatt får aktørane politisk mandat og internasjonal prestisje. Noreg tar ikkje storetryggleiks vågnader ved å erobra nye område. Å agera som ei humanitær stormakt vil berre vera til gunst for Noreg, ingen ser når ein ikkje sigrar, alle ser når sigeren er i boks. I samband med imperiemytene etterlyser Snyder nye teoriar i internasjonale relasjonar som ser på konkurranse og alliansar mellom ulike grupper i konflikt, grupper der staten spelar ei viktig, men ikkje eksklusiv rolle (Snyder 1991:319).

Norske toppolitikarar, representantar frå NGOane og forskarane, sirkulerer som leverandørar av personell og fagkompetanse til offentleg forvalting, politiske parti, vitskapelege miljø, til media og leiarpostar i NGOar og IGOar (Rattsø et al. 2006). Aktørane har oftast fleire parallelle politiske verv på fleire ulike nivå i systemet, og sit såleis på alle sider kring bordet (Tvedt 2007). Personalet sirkulerar innanfor ein liten elite - med sjeldan utskifting. Dette null-sum-spelet førekjem på topp-, mellom- og det lågaste nivået i den statlege forvaltinga, i NGOane og i forskingsinstitusjonane. Når eliten vert fornya frå det lågaste nivået, opprettheld dette status quo i systemet. Det er grunn til å tru at interaksjonen og avhengnaden legg føringar for å oppretthalde eit system som går i hop med partane sine felles interesser. Denne forma for nepotisme har samanheng med den politiske konsensusen. Noreg satsar på langsiktig framfor kortsiktig politikk. Om den politiske leiinga vart ommøblert kvart fjerde år, kunne banda mellom staten, dei friviljuge organisasjonane og forskinga vore svakare.

Regjeringane frå 2000 og framover skildrar eksplisitt forholdet mellom dei som ein naturleg og integrert del av norsk utanrikspolitikk. Den etiske argumentasjonen for denne

utviklinga er at å nytta utviklingsforskinga og dei friviljuge organisasjonar er i tråd med Noreg som ei humanitær stormakt. Det er grunn til å tru at sjargongen som bistandsbransjen nyttar kan ha konsekvensar for den nasjonale identitetsdanninga – utan at dette er utreia. Som og vart skrive om i det førre kapitlet; det er eit grunnleggjande problem at bistandsbransjen nyttar offisielle og hegemoniske omgrep om ”dei andre”. Språket formidlar moral, normer og meiningar. I samband med elitesirkulasjonen, gjer det seg trått å etterprova eller å innføra nye tankemønster som bryt med ein femti år gamal tradisjon.

Det sørpolitiske systemet har større folkeleg forankring, autonomi og integritet enn det offentlege styringsverket eller det private næringsliv. Regjeringa har i snitt berre femti prosent av folket si velsigning, og såleis vil Den norske modellen byggje opp snarare enn ned tilliten til utanrikspolitiske handlingar, noko ei kvar regjering og kan nytta i andre samanhengjer heima. Det moralske og rettvise synet friviljuge organisasjonar formidlar, kan påverke nordmenn sine bilete av verda. Tvedt (2003) skildrar dei dominerande omgrepa som navigasjonslykter både for sørpolitikken, og verda i brei forstand. Normative komponentar vert gjenteke frå store personligdomar (som Brundtland, Egeland, T. Stoltenberg, og ikkje minst Kofi Annan som (i anledning ski-weekend på Geilo) uttala seg varmt om dei unike handlingsmoglegheitene Den norske modellen har for handling. Støre påpeikar at norske humanitære organisasjonsarbeidarar berre har eit humanitært mandat (Støre 2007), men det er vanskeleg å skilje mandata når samhandlinga er så omfattande.

Dei ”sivile diplomatane” utarbeider og utøv norsk politikk, med liten grad av evaluering og kontroll frå eksterne partar. Dette bryt med både konstitusjonelle og demokratiske prinsipp. Med unntak av frå Fremskrittspartiet, vert det sjeldan sett fundamentale spørsmål ved rolledeling. For å bruke mantraet til Frelsesarmeen (utan at eg siktar direkte til denne organisasjonen) – Suppe, såpe og frelse – byggjer det både internt og eksternt truverd. Maktutreiinga påpeikte at samhandlinga i Den norske modellen har vore meir prega av politikk, enn nestekjærleik og forsking. Matlary (2002) peikar på at verdidiplomatiet Noreg fører ikkje hadde vore det same utan at dei impliserte i Den norske modellen har spelt den rolla dei har gjort.

Tvedt (2003) meiner Den norske modellen har resultert i statsstyrt verdipolitikk, statsfinansiert og statsregulert friviljugheit, som endrar ut i eit norsk subsystem (79-112). Det sørpolitiske systemet har større tyngde i Noreg, samanlikna med Sverige, Danmark, England, Nederland, Sveits og Canada. Elitesirkulasjonen er institusjonalisert, staten støttar partane økonomisk og politisk, med stor oppslutnad hjå befolkninga. Korporativisme har ein negativ

klang i norsk offentlegheit. Omgrepet høyrer fortida til, då det refererer til samarbeidsformer det norske samfunnet ikkje ser på som legitimt. Av dei grunnar er det viktig for det offentlege diplomatiet å fortsetje med å overbevise folket og publikum; Noreg hadde ikkje kunna gjort ein så stor innsats for verda om det ikkje var for den særeigne modellen. Men, som Lie (2006:157) konkluderar; ”Det er vanskelig å trekke generelle slutninger om dette samspillet. Det må studeres i sin konkrete sammenheng hvis man skal belyse den enkeltes aktørs innflytelse over norsk utenrikspolitikk”.

Konklusjon

Tilgangen til informasjon er ein viktig tverrsektorell maktfaktor i nasjonal, som internasjonal politikk. Det betyr at NGOane og forskinga held på mykje makt. Dei fungerer som kunnskapsleverandørar, nettverksbyggjarar, og såleis premissleverandørar for den norske utanrikspolitikken. I så måte er det viktig å setje søkelyset på det gjensidige avhengeforholdet og rekrutteringsmåten som i stor grad vert gjort basert på grunnlag av interne merittar. For å gjennomføra verdidiplomatiet slik det vert gjort i dag, kan ikkje staten bryta denne lenka. Partane er gjensidig avhengige av kvarandre for å oppretthalda sitt ry og virke – staten har behov for kompetansen, og NGOane og forskinga treng økonomiske midlar. Den norske modellen flyttar, i alle høve uoffisielt, politisk makt ut frå parlamentarisk kontroll. Det er ikkje uvanleg i politikken, men i Den norske modellen legitimerer ein maktforskyvinga ved å appellera til Noreg som ein god samaritan. Den norske modellen utøvar ei ny form for sivil-diplomatisk praksis, som når der den offisielle utanrikstenesta ikkje sjølv kan. Samkvemmet kan auka prestisjen og kapasiteten til den humanitære stormakta. Når Noreg byggjer stormaktsposisjonen på *low-politics* og *mjuk makt*, er dei ikkje-statlege aktørane naudsynte for å skapa kunnskap og knytta kontaktar. Forskinga og NGOane er såleis ein av dei større politiske aktørane i Den humanitære stormakta.

Kapittel 6 Noreg i verda

Det aukande fokuset på utviklingspolitikk etter at Muren fall endra den norske utanrikspolitiske policyen. Frå å vera av eit sterkt NATO og eit handlingslamme SN, måtte Noreg staka ut ein ny politiske kurs. Den aukande framveksten av mellomstatlege samarbeidsfora var og er ein viktig arena der Noreg kan profilere seg. Politikken Noreg har ført har basert seg på verdiar og interesser, noko som har gjeve staten eit spelrom til å utøva både fjern- og nærinteressene sine. Det er ikkje naudsynt med ein utanrikspolitikk om ikkje denne jobbar eksplisitt med dei rådande nasjonale interesser, og engasjementspolitikken kan ikkje ta plassen til nærinteresse til Noreg, nordområda. Noreg, som småstat, har mest å tena på ein verdorden bygd på multilateralt samarbeid. Transnasjonaliseringa har endra premisa for statlege aktørar og derfor vert ”det pragmatiske Noreg”, med samarbeid framfor åleinegang, viktig for å vera med i utviklinga ei ny globalisert verdsorden. Ved å plikta seg til internasjonale regime, kan handlingsrommet bli avgrensa. Men eit pragmatisk Noreg opnar òg for moglegheiter som er naudsynt å ha om staten ynskjer å vera ei humanitær stormakt. Noreg opererar med mange paradoks i utanrikspolitikken. Difor er det å tena fjerninteressene, som engasjementpolitikken eigentleg er, er naudsynt for å kunna legitimera kampen for nærinteressene.

Interesse- og verdipolitikk

“Interesser, ikkje idear, dominerer menneskelege handlingar” Max Weber (1958).

Å snakka om nasjonale interesser er eit unorsk uttrykk. Noreg har sidan sjølvstendet i 1905 basert dei nasjonale interessene på å vera alliansefri, utvikla den internasjonale rettsordenen og å ha stormaktsgarantiar for integriteten til landet. Dette er, som vert vist i tidlegare kapittel, gjort gjennom eit nært forhold til SN og stor oppslutnad til NATO. Stoltenberg I la vekt på tre fundamentale dimensjonar: Ein *moralisk* dimensjon, at Noreg har plikter basert på solidaritet også utanfor grensene sine – i Kosovo, Sierra Leone eller på Sri Lanka. Ein dimensjon basert på *interesser*; å ivareta og oppretthalda støtta til det multilaterale systemet som set lit til innsatsen til Noreg. Den siste dimensjonen er å vera *pragmatiske*, – å vera jordnære og innsjå at langsiktig resultat berre kan nåast ved å ha eit nært forhold til dei

nære allierte – USA, EU og Russland (Jagland 2001). I Noreg har tre politiske trendar prega det politiske liv etter andre verdskrigen. Frå dei sosialistiske planøkonomiske fleirtalsregjeringar, fekk marknadsliberalisme eit fotfeste i 1980åra. På 1990-talet vart merksemda flytta over på bistands- og utviklingsarbeid, og det 21. Hundreåret er prega av konfrontasjonar mellom den kristne og muslimske verda. Kulturell integrasjon er difor vorte viktig, og kulturell integrasjon er også eit viktig element i engasjementspolitikken. Dette vert samstundes viktige element i marknadsføringa av utanrikspolitikken til Noreg.

Den utanrikspolitiske tradisjonen er ei blanding av verdipolitikk og interessehevdning, og er prega av tre liner; misjonærimpulsen, småstatsinteressepolitikken og isolasjonslina (Helgesen 2007). Alle tre har bygd på innslag av interesser og verdiar. Misjonærimpulsen har fått utvikla seg i tråd med Den norske modellen. Egeland (1988) fokuserte på at Noreg som småstat hadde moglegheita til å utøve mjuk makt policy, då dette ikkje kosta tryggleiken for staten. Lundestad (1985) omskreiv at grunna landet sin størrelse, har ho hylla multilateralt mjuk makt-samarbeid, samstundes vore skeptiske til overnasjonale pliktingar og avtalar, for eksempel EU-medlemskap. Frå den folkeleg-demokratiske fredstankegangen til Bjørnstjerne Bjørnson til dei meir sosialistiske fredslinene til Knut Frydenlund. Frå kristen til sosialdemokratisk tradisjon står fredsdiskursen i motsetnad til den isolasjonistiske; Noreg vil gjerne redde verda, men ikkje vera ein del av ho. Ut frå den politiske kulturen er det norske *folket* motstandarar av EU, WTO og militært utanlandsengasjement. SN og multilateralt arbeid har støtte, og ei tru på at interessene til Noreg er best ivareteke ved å vera halvvegs innanfor og halvvegs utanfor i internasjonale regime (Nyhamar 2007). Noreg er perifert lokalisert, og har demografiske, geografiske og økonomiske føresetnader som tilseier at den beste forvaltinga er å vera dels med i økonomiske eller tryggleiksmessige alliansar. Etter 11. september vart regjeringa tydeleg.

”Isolasjonisme og alenegang er ikke veien å gå i et moderne, tett, sammenfiltret og sammenknyttet verdenssamfunn. [...] I dag ivaretas vår sikkerhet og velstand mer gjennom vår evne til å påvirke andre enn ved vår evne til å hindre andre i å påvirke oss” (Petersen 2002).

Engasjementpolitikken vaks fram mellom ein ugunstig isolasjonspolitikkk og uformulert interessepolitikkk (Helgesen 2007). Den meir idealistiske profilen vart presentert som interessepolitikkk av det nøkterne embetsverket. Ved å inkludera det norske næringslivet i utviklingspolitikken tok ein vare på norske økonomiske interesser. Småstatsinteressepolitikken ordna for regelstyrt internasjonalt samarbeid og vestleg alliansetilknytning. Den viktigaste politiske interessa for Noreg var den internasjonale aktinga

og tilgang i sentrale storpolitiske fora (NOU 2003:19, kapittel 12). Men ein var òg avhengig av eit bindande samarbeid for å løysa verdsproblema. Engasjementpolitikken har vore enkel å artikulera, setja i verk og selja i norsk offentlegheit. Utan å vera utsett for stor kritisk debatt har den fått stor merksemd og symbolsk meaning i det norske folket. Dei offisielle oppgåvene til UD og i norsk utanrikspolitikk er å fremja norske interesser, - sjølv om omgrepet utanrikspolitikk impliserer at ein må tenkja strategisk. Ein utanrikspolitikk som utelukkande er motivert av altruisme er derfor ingen utanrikspolitikk.

Dei utanrikspolitiske måla er som nemnt i takt med SN sine tusenårsmål. Det er viktig å legitimera politiske føringar ut frå ein gjenkjenneleg og dominerande etikk. I så måte brukar regjeringane i Noreg å byggja opp under desse i møtet med folket. Statsminister Bondevik peikte på tre etiske verdiar og prinsipp i internasjonal politikk (Bondevik 2004). Ei vidareutvikling av internasjonal lov – og rettsorden, eit arbeid gjennom tenlege internasjonale organisasjonar, og direkte arbeid via nasjonal utanrikspolitikk. Meiningsutveksling, dialog og respekt for både små og store medlemsstatar i SN er essensielt i dette arbeidet, saman med å overhalda politiske og finansielle plikter. Dei utanrikspolitiske utgreiingane viser eit aukande fokus på globale problemstillingar; kunnskap, miljøfattigdom, terrorisme, internasjonal kriminalitet og flyktningstraumar påverkar Noreg. Alle faktorar som kan generera ustabilitet fordrar multilateralitet, det er i interessa til alle aktørane å samarbeida om desse utfordringane. Internasjonale fellesgode stabiliserer potensielle konflikter og gnissingar mellom fiendar.

Noreg sin verdiorienterte sørpolitikk spring ut frå eigeninteresser (handels- og næringspolitikk), fellesinteresser (global politikk) og ueigennyttig vilje til å hjelpa andre (Lodgaard 2000). Eit symmetrisk diplomati på asymmetriske konflikter vert basert på universelle rettar. Utan ein porsjon ueigennyttig innsats kunne det oppstå ein smerteleg diskrepans mellom vårt eige sjølvbilete og omverda si oppfatting av oss (Lodgaard 2000). Det er fleire grunnar til at den diplomatiske framtoninga vart endra mot verdidiplomati. Det er ei stor auke i multilateralt diplomati – i samband med fleire IOar, fleire internasjonale avtalar og regime og domstolar. Ei universell juridifisering av utanrikspolitikken vert basert på soft-laws, som er ein av dei største satsingane i norsk utanrikspolitikk. Dette kompliserar ein realpolitisk logikk basert på nasjonale interesser. Juridifiseringa er politisk forpliktande. Det er juridisk ekspertise som føreteik legitime tolkingar. Menneskerettsdiskurs er i dag meir framtrødande og dominerande enn interessediskursar i multilateralt diplomati. I takt med dei legitime oppfattingane om kva som er rettvis, vil dei nasjonale uttrykte interessene justera seg.

Den fjerde statsmakta - Media, med sine Spin Doctors har evna til å hausa opp og kritisera der eigeninteressene vert framtrédande i forhold til fellesinteressene. Media legitimerer verdidiplomatiet som fordrar aktørane til å nytta ein sjargong tilpassa ei rettvis og omforeina løysing for alle partar. Ei demokratisk mobilisering og bruken av vitskapelige belegg har overført makt frå enkeltstatar til transnasjonale organisasjonar – og såleis har verdidiplomatiet blitt den kontemporære akseptable relasjonen mellom forhandlingspartnarane. I opne forhandlingsprosessar kan sterke statar tapa for svake statar, og eine partens basismakt gjev ikkje ein tilsvarande mektig posisjon. Dette vart visualisert då Jens Stoltenberg i april 2008 kritiserte Mugabe i Zimbabwe sterkt for å ikkje respektera demokratiske spelereglar og menneskerettar. Denne høgst udiplomatiske ytringa kom etter at Stoltenberg nyleg hadde konsultert med andre europeiske leiarar, m.a. Merkel (DL) og Brown (GB). I slike utsegner, kan ikkje berre nasjonale særinteresser vera fundamentet. Moral- og verdiomgrepa er likevel vortne ein sentral del av ivaretakinga av nasjonale interesser i utanrikspolitikken.

Internasjonal solidaritet og nestekjærleik vert sett på som eit globalt ansvar (St. meld. Nr. 19 (2002-2003)). Den offentlege politiske diskursen dreiar seg om verdiar, rettferd, menneskerettar og demokrati – noko som ikkje umiddelbart høyrer ut som nasjonale interesser. Homogeniseringa av verdiar, interesser og handlingsrom hjå statar vert utvikla i mellom- og overnasjonale organisasjonar. Auka grad av offentlegheit fordrar statar til å spela ei positiv rolle i typen verdibasert diskurs – enno aktørane ikkje er særleg motiverte for dette. Etter reaksjonane frå det internasjonale samfunnet, har mellom anna Kina våren 2008 ytra ynskje om å føra dialog med den andeleg leieren for Tibet, Dalai Lama. Dette er eit døme på korleis verdidiplomatiet får ei realpolitisk tyding det ikkje hadde tidlegare (Matlary 2002). Denne koplinga trer fram gjennom det offentlege diplomatiet.

For å må det ynskjelege omdømet har Noreg difor hatt tradisjon for å velja eit knippe, tilsynelatande oppnåelege prosjekt, der innsatsen kan fremja eigeninteresser. Multilaterale regime har vore ein god kanal å få gjennomslag i – då ein her i mindre grad kan bli sett på som opportunistisk. Dette går saman med synet til Frydenlund (1982) - stille diplomati vil vera meir fruktbart enn einsidige norske initiativ.

”Auka i bistandsmidlar (særskilt frå 2005-2007) er i samsvar med eigne norske interesser og engasjement. Behovet for nødhjelp er kanskje større, men det er også en politisk markering” (Jerve til Bistandsaktuelt 08/2006). Interesser bør og er ikkje berre ein påvist kjerne eller faktum ved staten, men ein grunn staten kan spela ut åtferda si på i verda.

Interesseomgrepet skal vera resultatet av ein politisk prosess som involverer diskusjon av verdiar og medvitne val av desse.

Det altruistiske sjølvbiletet, med drivkraft til å gripa inn i ei umoralsk verd for å gjera ho betre, definerer dei konsensusprega nasjonale haldningane. Likevel dei positive effektane for norske eigeninteresser er i denne samanhengen underordna dei moralske imperativa. Leira et al. (2007:25) illustrerer Noreg som eit tilfelle av Dr. Jekyll og Mr. Hyde, med praksisar som varierer frå frihandelsentusiasme til proteksjonisme, utan noko klart sjølvbilete i botn.

Noreg kan oppfattast som ei attraksjonsmakt, basert på liberal multilateralisme med multietnisitet, multireligiøsitet og normativt fokus på menneskerettar og fredeleg konfliktløysing. Ved å delta i mange politiske prosessar stiller Noreg sterkt når det gjeld interesseheving. Men Noreg manglar ifylgje Matlary (2007) strategisk tenkjing: ”Proessen blir derfor ofte lik interessen, noe som er en tautologi: ”Vår interesse er å være med i prosess X i FN-org Y” eller ”Vi har interesse av å drive fredsprosess W”. Internasjonal rett vert i dag fremja som både realpolitikk og som verdipolitikk. Klassisk realpolitikk lever side om side med liberal multilateralisme (Matlary 2007). Endra tryggleikstruslar krev at ein endrar tolkingsmønsteret. Noreg kan få spela ei rolle om landet evnar å frigjera seg frå eit teologisk syn på folkeretten.

Nær- og fjerninteresser

Interesser har vore og er det sentrale i utanrikspolitisk analyse. Raison d'état, statens interesser framfor andres interesser, har blitt borne frå Macchiavelli til Hobbes – og er sentral i dag – men no med ei meir liberal innpakking. Raison d'état gjeld primært territoriell tryggleik, men nasjonale interesser viser òg til materielle drivkrefter i utanrikspolitikken, altså økonomiske interesser knytt til nasjonalstaten. Globaliseringa og transnasjonaliseringa har ført til at politikkområde som tidlegare vart oppfatta som verdibaserte også får eit interessegrunnlag. Med u-hjelpe har Noreg det som sine interesser å spreia verdiar som kan endra styringspraksis om til vestlege tradisjonar. Dette gjev føresetnader for stabilitet også etter at bistanden og mediafokuset endar. *State security* kan lettare oppnåast ved *human security*. Felles utfordringar kan verta nådde gjennom felles løysingar

Den siste overordna meldinga om norsk utanrikspolitikk kom i 1989 – St. meld. Nr 11 (1989-1990) om ”Utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk”, og det var denne som markerte skiljet mellom den tradisjonelle

realpolitikken og den nye verdipolitikken (Matlary 2002). Refleks-prosjektet i Utanriksdepartementet har i denne stortingsperioden prøvd å kartleggja dei nye norske interessene i ei globalisert verd. Akademia og *folket* har fått moglegheita til å koma med innspel. Regjeringa appellerer til openheit, ikkje berre eit lukka samspel i Den norske modellen. Ei stortingsmelding med påfølgjande justeringar i utanrikspolitisk praksis og satsingar kjem i 2009.

Norske målsetjingar er knytt til menneskerettar så vel som til tryggleikspolitikk. Myndigheiter har ulike roller og ulike interne agendaer, alt etter sak. Ein kan tala om to sett med interesser; dei landet er åleine om (nærområdepolitikk), og dei interessene som landet deler med andre(fjernområdepolitikk) – med ulik importans; ein har kjerneinteresser og avleidde interesser (Nyhamar 2007). Noregs nasjonale interesser er ikkje sette ein gong for alle, men den langvarige stabiliteten i norske satsingar kan forklarast ut frå ei kontinuerleg interesse frå innbyggjarane og politikarane sine sider. Ulike interesser frå ulike sektorar dannar dei utanrikspolitiske interessene, og dei nasjonale interessene vert oftast dei som det har vore nasjonal semje om over lengre tid. Summen av maktkampar mellom aktørar har resultert i ein konkret utanrikspolitikk. Maktkampane førekjem inne i embetsverka (UD vs. FD), mellom ulike lobbyistar og pressgrupper, mellom politiske grupperingar, mellom private og offentlege aktørar (som olje- og reiarbransjen), mellom sivilsamfunn og stat, innanlands som utanlands (Friis 2007:90). Alle dei utanrikspolitiske utreiingane talar om dei same interessene, sjølv om dei gjer det i ulik rekkjefølgje. Desse sakene omfattar Russland, utviding av Nato og EU, WTO, Palestina-Israel, Afghanistan, Irak, og kampen for eit styrka reformert SN, ein internasjonal rettsorden, demokrati, gode økonomiske rammevilkår for norsk næringsliv, etc. Internasjonal mekling vert berre ei avleidd interesse, eit ynskje om eit velfungerande internasjonal samfunn, basert på normer og forvalting.

”Det er ingen motsetning mellom aktiv deltakelse i internasjonal samarbeid og ivaretaking av nasjonale interesser. Snarere tvert imot. Aktiv deltakelse i et bredt internasjonal samarbeid er i økende grad ein forutsetning for å øve innflytelse og ivareta egne interesser” (Vollebæk 2000) – om Noreg skal lykkast i sin nærområdepolitikk, må ein visa at premiss frå engasjementpolitikken vert ein suksess.

Året etter understrekte Jagland at ”Hovedmålsettingen med vår utenrikspolitikk er å sikre norske interesser først og fremst i våre nærområder” (Jagland 2001). I dei utanrikspolitiske utgreiingane vert relasjonane til EU, NATO, samt WTO-forhandlingar referert til som nærområde, og aller viktigast er Russland og nordområda. NOU 2003:32,

”Mot nord!” presenterte ein ny overordna strategi for Nordområda primært retta mot Barentshavregionen og dei naturressursane som Noreg ynskjer å forvalta. Desse omfattar ikkje berre energi og olje, men ”miljø, klima, industri, forskning og utvikling, reiseliv, utdanning, infrastruktur, arktisk landbruk, kultur, helse og justis (Støre 2007). Den breie satsinga skal visa at Noreg har større, gjennomtenkte planar, og såleis presenterer seg som ein betre forvaltar enn Russland i Barentsregionen. Noreg er rekna som betre en Russland på good-governance, betre på multilateralt samarbeid, og Noreg har brukt fleire eksplisitte krefter på å gjere verda til ein betre plass. ”Norsk utenrikspolitikk utformes altså for å kunne ivareta både direkte og indirekte nasjonale interesser, og ikke minst våre politiske og moralske felles forpliktelser. Den ene utelukker ikke den andre” (Petersen 2004).

Det er nordområda som er kjerneinteressene til Noreg, high-politics innpakka i low-politics og soft-lawsretorikk. Mjuk makt får innpass i Nordområdepolitikken/ishavsimperialismen. Når Noreg opphøgjer seg sjølv som den mest berekraftige områdeforvaltaren, refererer regjeringa til den langvarige oppslutnaden til multilateralt samarbeid med dei beste tankane for verda i mente. Det offentlege diplomatiet sin retorikk får interessepolitikken i nordområda til å handle om kunnskap og berekraftig utvikling – ikkje økonomiske interesser.

Gjennom ishavsimperialismen gjer Noreg krav på suverenitet eller eksklusive økonomiske rettar på rundt 30% av dei samla land- og havområda i Europa – kontrollert gjennom militært nærvær (Leira et al. 2007). Saman med tradisjonen for jordbruksproteksjonisme og import av landbruksvarer kjem den nasjonale sjølvråderetten i kvass konflikt med regelorientert multilateralt samarbeid, som Noreg elles kjempar aktivt for i engasjementpolitikken. Å vera fredsmeklar set ikkje kjerneinteressene til Noreg på spel, i motsetnad til nordområda. Likevel, om ikkje Noreg driv ein aktiv engasjementpolitikk vil den nye ishavsimperialismen kanskje få krassare kritikk frå dei som er allierte med Noreg. Dessutan, USA vil alltid støtte Noreg framføre Russland i ein suverenitetskamp. Det gjev Noreg moglegheita til å vidareføra krava.

I fylgje Matlary (2002) intervenserer ein i internasjonale handlingar for 1) å løysa problem i eiga interesse - altså ein realpolitisk motivasjon; 2) å profilera seg som ansvarleg og dyktig og såleis styrkja den politiske ståstaden sin - som også er ein (moderne) realpolitisk motivasjon; og 3) at aktøren er motivert av ideelle grunnar: aktøren ynskjer verkeleg å hjelpa i ein situasjon, utan at ein tenkjer direkte på kva ’bonus’ det gjev staten. I dei aller fleste tilfeller konkluderer Matlary med at Noreg høyrer til den sistnemnde.; trass oljeverksemd og

jordbruksproteksjonisme er staten ein ideell aktør – som tilfeldig opptre til det aller beste for verdssamfunnet (og seg sjølv). Utviklinga har i fylgje aktørane (les: respondentane i Matlary 2002) vorten til utan nokon 'grand strategy', tvert i mot, gjennom ei rekkje vilkårlege og personlege initiativ som *til tider* gjer suksess (mi utheving). Det er ein samanheng mellom tilgang, interesse og fredsprosessar. Å tenkja strategisk med fokus på nytteverdi, kan oppfattast som å vera uetisk – noko som hindrar ei klar veging på kor ein skal allokerer ressursar.

Det må leggjast vekt på at politikk sjeldan vert skapt av utreiingar og offentlege planar. Dette gjeld særskilt utanrikspolitikken, som i stor grad er prega av skiftande og uføreseielege globale dagsordenar – langt utanfor kontroll for dei fleste politikarar (Sverdrup 2007:92). Aukande incentiv for å laga utreiingar finn stad, samstundes som ein ser ei tydeleg politisk og institusjonell fragmentering. Det er multilaterale organ som legg grunnlaget for policyen – ikkje dei nasjonale politikarane som har potensiale til å dyrka dei nasjonale nærinteressene.

Dei teoretiske definisjonane i verdidiplomatiet baserer seg på tryggleikspolitisk-, økonomisk- og verdibasert aktivitet, og uttrykkjer med det ein interessebasert strategisk tankegang. Matlary (2002) meiner at eit val av engasjement på verdisida vil gjenspegla ei strategisk interesse for å visa norske "fargar". Ein høg status på dette feltet gjev tilgang til arenaer der Noreg stimulerer andre interesser, mellom anna økonomiske. Ein slik "strategiske aktivist"-modell er rasjonell ut frå maktmotiv i ei tid der offentleg diplomati vert stadig viktigare, og der verdimakt har appell i ein moralsk diskurs om rettar.

Idealistiske omsyn i norsk utanrikspolitikk vik oftast om dei hamnar på kollisjonskurs med realpolitiske omsyn – at Noreg har ein høg profil på feltet om menneskerettar og folkerett, er dette underordna om forholdet til allierte eller mektige nabostatar står på spel (Nyhamar 2007). Det er med det grunn til å tru at det er klare interesser som vegeterer på den røynda som merkevarebyggjinga "Noreg" produserer. Sjølv om internasjonale handlingar ikkje vert knytt direkte til territoriet sitt, er det oftast ei handling som dyrkar snevre nasjonale interesser. Strategisk samarbeid med alliansane vil vera ein god måte å realisere eigeninteressene til Noreg. Som Egeland (1988) peikar på, småstatar i multilateralt samarbeid møter seg sjølv i døra sjeldnare enn stormakter som handlar bilateralt. Samstundes vert den realpolitiske porteføljen om territoriell tryggleik ivareteken av NATO og EU. Noreg i SN gjev plikter, men reiser og handlingsrom og moglegheiter som staten elles ikkje ville fått.

Noreg og multilateralt samarbeid

Ressursane til Noreg i multilateralt samarbeid er bygd opp på monetære midlar, forskning og kunnskap, samt tilgjengeleg militær støtte til SN- og NATO-leidde operasjonar. Multilateralitet er ikkje den mest effektive kanalen for å fremja utvikling, men den gjev ein opnare prosess. Med potensiale for rettviss behandling, er dette staden kor Noreg kan markera seg. Handlingsplanen til regjeringa for å kjempa mot fattigdom i sør er eit instrument for å sikra eit best mogleg samsvar mellom utanrikspolitikken og andre politikkområde. Eit internasjonalt samarbeid er naudsynt for å kunna handterea globale utfordringar som dei enkelte statar ikkje kan møta kvar for seg - og som nemnt, statar er avhengige av eit samarbeid med andre land for å fremja eigne interesser (St. meld. nr. 19 (2002-2003:127)). Den norske innsatsen for fred i denne samanhengen er ein funksjon for ikkje berre å ha fråvere av krig, men òg langsiktig utvikling, demokratisering og respekt for menneskerettar. Denne typen verdidiplomati krev samordning av mange ressursar og politiske tiltak. Noreg har nært samarbeid til fleire IOar – SN, Nato, Europarådet, EU, EØS, OSSE, og regionale fora, som Barentsrådet og Østersjørådet. I dei utanrikspolitiske utgreiingane har rollene i dei enkelte organisasjonane vorte framheva: OSSE i 2000 (Balkan), SN i 2001-2004 (terrorisme og Irak) samstundes som NATO vart dominerande i takt med utviklinga i Afghanistan. EØS-avtalen tek særleg plass, og det viser kanskje) den vedvarande skepsisen til unionen.

Ytringane til regjeringa kan gje inntrykk av at Noreg har hatt ein pågåande og aktiv menneskerettsdimensjon. Dette vert modifisert av Gjerdråker (1997) – Noreg var på 1950-talet passiv til både Europarådet og Nordisk råd. Nasjonale ordningar av overnasjonal karakter var ikkje ynskjeleg frå norsk side – i følgje den isolasjonistiske lina – Noreg føretrakkjer på visse område å skjerma seg framfor å inngå forpliktande samarbeid (Lundestad 1985). Å støtta SN vart ein meir naturleg komponent i utanrikspolitikken – SN-policy har mindre preg av overnasjonalitet, og gjev Noreg færre plikter enn mellom anna regionalt europeisk samarbeid gjer (Gjerdåker 1997). SN er ein av hovudpilarane i norsk utanrikspolitikk, i samtråd med dei utanrikspolitiske satsingane hjå dei andre nordiske landa. I arbeidet mot oppfylling av SN sine tusenårsmål er dei utanrikspolitiske og tryggleikspolitiske interessene til gjevarlanda av stort omfang. Bistanden vart ofte driven med omsyn til medlemsstatane sine andre politiske og kommersielle interesser. Multilateral bistand i staden for bilateral bistand reduserer bistandens tilknytninga bistanden har til gjevarlanda sine eigne økonomiske interesser.

For å eksemplifisera omfanget av Noreg i multilateralt samarbeid, viser eg til SN. Noreg er ein av promotorane til å aktivt støtta reformering og effektiviseringsarbeidet i SN. Prosjektet "Eitt SN, eitt program, eitt budsjett, ein leiar og eitt kontor", skal styrkja SN sin kapasitet til å førebyggja væpna konflikhtar, handtera kriser og byggja varig fred (Utanriksdepartementet 2007). SN er eit optimalt utgangspunkt for marknadsføringa av norsk utanrikspolitikk: Sett utanfrå kan Noreg framheva det ueigennyttige grunnlaget for norsk SN-politikk, utan å måtta frykta at dei konkrete tiltaka skal støyta altfor hardt mot meir tungtvegande tryggleikspolitiske interesser (Fermann 1997:218). Noreg er den sjette største bidragsytaren til SN sine fond og program (Sverige er den tredje største gjevaren, Japan og Nederland fylgjer Sverige. Desse statane har likevel mangedobla innbyggjartal. Den magiske èitt-prosentgrensa av BNP/I er eit mål i sikte (2008 budsjett er 0,98%) (Norway UN 2008). Alt i alt er Noreg ein større økonomisk bidragsytar enn tre av dei fem faste medlemmane i SN sitt tryggleiksråd (Utenriksdepartementet 2007). Noreg bidreg med meir pengar enn G8-landa Tyskland, Frankrike og Italia til saman. I fylgje Leira et al. (2007) er dei finansielle bidraga viktigare enn den formelle posisjonen i SN sentralt, inntrykket av Noreg som SN-aktivist er i internasjonal målestokk meir prega av setelbunkane framfor talet på blå hjelmar.

Den uendelege støtta til SN og Bretton Woods-systemet er gjort av pragmatiske grunnar, men som Matlary (2002 og 2007) peikar på, er støtta prega av tradisjon, ikkje overordna strategisk leiing. At støtta Noreg gjev til SN er blitt eit faktum i norsk utanrikspolitikk, har ført til at det sjeldan vert sett spørsmål ved dei prioriteringane som vert gjort til SN. Leiro (2007) meiner at norsk SN-politikk av dei grunnane er blitt til gjennom praktisk utøving snarare enn heilskapsvurderingar og vedtak. Trass i at SN er rekna som den viktigaste delen av norsk utanrikspolitikk, er det få offentlege dokument som har ei inngåande drøfting av kvifor Noreg skal støtta SN og norsk SN-politikk. SN har ikkje vore gjenstand for ein grundig gjennomgang sidan St.meld. nr. 43 (1996-97), om reform av Dei sameinte nasjonane. Her er fokuset på behovet for reform av SN, og ikkje på grunngjeving for norsk støtte til SN per se. Grunngjevinga for engasjementet Noreg har i SN vert statuert ved at internasjonalt samarbeid effektiviserer løysinga av SNs viktigaste oppgåver. Ein treng den globale institusjonen for å løysa tverrkontinentale utfordringar. Dette vert òg sett på som at småland drar fordelar av eit føreseieleg, regelstyrt system for samkvem, og løysingar av interessekonflikhtar mellom land. Mange uavhengige kjelder meiner at Noreg "punches above its weight", men Noreg *har* i fylgje Jones (2007) ei større påverknadskraft, og er ein meir interessant aktør i SN enn innbyggjartalet vårt skulle tilseia. Dette viser seg att i gjentekne

førespurnader om å mekla, at Stoltenberg sit i FN sitt reformpanel eller at Noreg fleire nøkkelposisjonar i SN sine fond og program. Utan det breie engasjementet Noreg har, er det vanskeleg å kunne nå fram i saker som gjeld staten direkte. Noreg legg difor inn ressursar, også der det ikkje kan koplast direkte til eigeninteressene.

Noreg, og verda, er best tent med ei SN-leidd verdsordning der rettsprinsipp, ikkje styrkje, er avgjerande. Ideen om at Noreg kan oppnå sterkare internasjonal påverknad ved bruk av multilaterale fora enn berre bilaterale eller regionale. Ekstensiv finansiell støtte har utvikla store nettverk, og resultert i mange innflytelsesrike stillingar i systemet. Men dette er eit nordisk fenomen; ein av seks spesialutsendingar er frå nordiske land (Amland 2008). Det verkar som dei skandinaviske landa får toppstillingar som motyting for pengebidraga. Klassekampen (Shanmugaratnam og Aspevoll 2006) kunne òg dokumentera at UD heldt igjen pengar til UNHCR fordi det var for få tilsette i forhold til det økonomiske bidraget til Noreg. I SN sin konvensjon mot korrupsjon frå 2003, som Noreg har ratifisert, står offentlegheit i tilsetjingsprosedyrar sentralt. Elitesirkulasjonen basert på bistandsbransjen kan vera grunnen til at toppolitikarar får toppstillingar i store internasjonale organisasjonar – men ein kan òg antyda at regjeringa også sjølv har sine egne verkemiddel for å få fortgang på prosessen. Som tidlegare skrive av advokat og Arbeidarparti-veteran Ingjald Ørbeck Sørheim, er faren med slike lukka system at ”Broilerisme, nepotisme, slekts- og samlivsbånd og usynlige nettverk har gode vilkår når kontrollen nedenfra svekkes og den politiske klassen blir mer selvrekrutterende og selvbærende” (Løkeland-Stai 2006).

Samkvemmet Noreg har med internasjonale regime er ikkje berre basert på fredsynskje. Eigeninteressa rår sterkt i nærinteressene - den økonomiske politikken. Dette er særskilt knytt til ishavsimperialismen og jordbruksproteksjonismen. Noreg er bunden til frihandel, som forklarar noko av den politiske opposisjonen mot EU-medlemskap, haldningar til WTO og bevaringa av (eit haltande) Bretton Woods-system. Globaliseringa har forsterka behovet for internasjonalt samarbeid, mellom anna for å kjempa mot økonomisk kriminalitet og korrupsjon. Økonomiske aktørar kan misbruka ulike nasjonale standardar og reglar – og internasjonale konvensjonar må supplerast med friviljuge tiltak og skjerpa etisk erkjenning. Dette fordrar nye samarbeidsformer og partnerskap mellom myndigheiter, næringsliv og det sivile samfunnet (St.meld. nr. 19 (2002-2003:100)).

Tollmurane til Noreg strir rett i mot det multilateral bistandsamarbeidet. Petersen (2004) viser til ”Det er de små og mellomstore land som har mest å tape på manglende

fremgang i WTO-forhandlingene”, og understrekar at Noreg i like stor grad som utviklingslanda vil vera taparar ved å endra frihandelsavtalane.

Posisjonen til Noreg i multilaterale fora vert utfordra – og difor legg Støre (2007) vekt på at ” de internasjonale beslutningsstrukturene (mellom anna SN, WTO og SN sine særorganisasjonar) må settes i bedre stand”. Ved at mange utviklingsland i dag har oppnådd numerisk majoritet i mange internasjonale organisasjonar – har interessekonfliktar, spesielt når det gjeld landbruksprodukt, reist seg - og gjer dei impliserte IOane mindre funksjonelle (Vea 2007). Ynskjet Vesten har om ein status quo av eigeninteresser, har gjeve utslag i til dømes lamming i vedtaksprosessar eller i søkinga etter andre løysingar enn multilateral tilnærming. Dette er ei sjølvmotseiing av den internasjonale retorikken som fordrar ei verd med like rammevilkår (Vea 2007). Dei føreslegne effektivitetsprosessane i mellom anna SN sitt Tryggleiksråd og ommøbleringa av G20-forum til eit G8-forum vil marginalisera norsk deltaking og påverknadskraft.

Stor og liten

Synet på staten som legitimitetsberar er utfordra. Som diskusjonane og den analytiske modellen har vist er samspelet mellom dei tre uavhengige variablane stort. Dette samspelet viser seg å vera nødvendig om Noreg skal utøva pragmatismen ho er avhengig av. På systemnivået (makro) er Noreg etter mange mål ein veldig liten aktør. For då å vera stormaktsaktør i low-politics bør ein sjølv danna premissa som andre skal strekkja seg etter. Innan internasjonal politikk er stor- og småstatsproblematikken klassifisert etter militære, økonomiske eller kulturelle variablar. Ein geografisk sett liten stat vert klassifisert som liten – og såleis assosiert med lite makt (Løvold 2004). Likevel kom Noreg på 9.plass då Newsweek i 2003 kåra verdas mektigaste statar. Frå at ein gjekk ut frå den Westfalske mellomstatlege internasjonale ordenen, ser ein i dag ein større divergens. Kategorien småstat vert bestemt ut frå den politiske ordenen han er ein del av (Løvold 2004:24). Maktforholdet mellom stormakter vert ikkje lenger dømt etter militær slagkraft, men etter smart, mjuk makt. Dette går saman med tradisjonen for liberal-institusjonalisme, det byggjer opp om drivkrafta til verdidiplomatiet og det legg grunn for dei rasjonelle utanrikspolitiske vala som vert gjort av politiske aktørar. Saman med (vestlege) verdsomspennande normer er dette ein god kombinasjon for å vidareføra den strategien som det offentlege diplomatiet gjer den dag i dag. Knutsen (2007a) legg vekt på fire faktorar som er særleg viktige bak handlingane til ein stat;

Tryggleik gjeld disposisjonar – ofte av militær art, og vernar om institusjonane til staten og nasjonen. *Velferd* viser til effektiv produksjon og økonomisk vekst, og til rettvis fordeling av fruktene av veksten. *Autonomi* gjeld evna til å bestemma over eigen lagnad. *Prestisje* inneber godt omdøme. Frå at prestisje tradisjonelt vart uttrykt med militær slagkraft og makt (som erfart i alle imperie; det gamle Roma, Storbritannia, Russland, Frankrike, USA, Kina og islamske kulturar), er) prestisje i dag i handhevinga av menneskerettar, fred og utvikling (Knutsen 2007a). Det totale omdømet på den internasjonale arenaen er det mest vesentlege i dei internasjonale relasjonane i dag. I forhold til plasseringa i verda bidreg verdidiplomati i så måte til meir nasjonal eigenmakt. Autonomien til nasjonen kan verta undergraven (Knutsen 2007a), fordi viktige vedtak for Noreg vert gjort saman med fleire aktørar; internasjonale institusjonar, privat næringsliv, statlege - og ikkje-statlege organisasjonar, friviljuge som politiske. Dette stemmer overeins med satsinga Noreg har på SN, støtta til Bretton Woods-systemet, og tilslutnaden til NATO. Noreg må leggja inn ressursane der stemma deira kan verta høyrte for å ikkje bli undergraven i det internasjonale systemet i dag. For å oppretthalda velferda i nasjonen, er det i konkurranse med transnasjonale bindingar, interessa til Noreg å stimulera kunnskap, innovasjon, økonomisk effektivitet, og ei klarare rolle i den internasjonale arbeidsdelinga i nasjonen. Det er viktig for Noreg å føra vidare velferdsomgrepet som har sigrar i Skandinavia – staten kan argumentera for at rettvis omfordeling og utvikling finn stad. Når det gjeld tryggleik, kan ein vurdere dei tryggleikspolitiske alliansane Noreg er ein del av. I motsetnad til kva det tradisjonelle interesseomgrepet hevdar, har studiet vist at det internasjonale samfunnet i dag ikkje berre består av statar. Grupperingar over grenser, politiske-, kulturelle- og –religiøse, utfordrar tryggleiken og set spørsmål ved noko av det militære samarbeidet Noreg har. I samanhengar der dei allierte og Noreg har vore usamde, har det vist seg å vera til hjelp at Noreg har forankra standpunkta sine i legitimiteten til SN. Denne argumentasjonen gjev Noreg større prestisje, og vert såleis eit bidrag i merkevarebygginga som ei humanitær stormakt.

Pragmatismen rår – berre i samarbeid kan ein møte utfordringane. Egeland (1988) peika på at Atlanterhavsalliansen ikkje berre er tufta på rein pragmatisk eigeninteresse. Den politiske idéfellesskapen mellom Noreg og USA er verdiar som omfattar prestisje. Trass i kritiske røyster, spesielt etter intervensjonen av Irak, har det difor vore vanskeleg å argumentera for revurdering av allianseforholdet til USA. Tryggleiksmotiva, velferdsynskja, prestisjen og autonomien er under press i eit globalisert og multilateralt internasjonalt system. Idéfellesskapen er likevel den same sjølv om ein nyttar ulike strategiar for å oppnå han. I det

internasjonale systemet i dag er det enklare for aktørar å kritisera, distansera og opponera mot partar som ikkje deler dei same verdiane. Interessepolitikk vert legitimert ved verdipolitisk satsing – om parten er Iran, Kina, Russland, EU, USA eller Noreg. Vi er små, vi er utanfor, men framferda staten har når han handlar er basert på målet om å vera eit føregangsland i høve til tryggleik, velferd, autonomi og prestisje.

Språket i alle diplomatiske forhandlingar må vera legitimt og politisk korrekt. Noreg nyttar dialog som fremste verkemiddel i konflikhtar. Media sin måte å tolka og eksponera meiningar, gjer at verdidiplomatiet i det offentlege rommet vert rekna som både legitimt og relevant. Når dialogar leier fram, vert verdidiplomatiet dei fremste kriteria for politisk handling, og minskar med det den reelle makta til den sterkaste parten. Framskritta som har funne stad i internasjonale relasjonar er truga. Kina og Russland, som har gjort ei ”modernisering à la carte”, indikerar at det finst levedyktige autoritære alternativ til den vestlege førestellinga om at fridom, demokrati, rettstryggleik og marknadsøkonomi er samanbundne (Fischer 2008). Likevel, endringselement vil på ein deterministisk måte skapa spenningar som ikkje kan løysast utan dei rette normative og institusjonelle reaksjonane. Frå at dei regionale og globale truslane mot fred kom frå maktpolitikk og økonomisk rivalisering, skuldast truslane i dag verknader av oppløysingar av politisk og sosial stabilitet. Difor kan ein ikkje lenger kategorisera utanrikspolitisk som realpolitisk hard makt eller idealpolitisk *mjuk makt*. Statane utøvar framleis interesseorientert politikk – men denne ageringa vil i mindre grad kunna garantera stabilitet. Menneskerettar og tryggleik er uløysleg samanknytt i det 21. hundreåret. 6,5 milliardar menneske er gjensidige avhengige av kvarandre i ein enkelt global økonomi og eitt system av statar. Sant nok er ikkje denne avhengigheita gjensidig like sterk – dei svake er i fleirtal. Difor klassifiserer innsatsen til Noreg landet som ei humanitær stormakt. Trass i opponentar er den åtferda Noreg set som eksempel eit levedyktig eksperiment.

I etterkrigstida har pragmatisme, men også eit grunnleggjande ynskje om å gjera noko godt prega utanrikspolitikken til Noreg. Rasjonelle val har skapt reningslinene, men det betyr ikkje at det berre har vore eigeninteresser i botn. Så tidleg i engasjementpolitikken si historie hadde ikkje menneskerettar og good governance posisjonert seg som mektige mantra i internasjonal politikk. Det strategiske valet som vart gjort på 1950-talet har vist seg å børe store frukter for Noreg sin del. Det viser at politikk som baserer seg på verdiar, vil vera konstruktivt, også når det nasjonale utbyttet ikkje har primærfokus. Det som i større grad kan

forklara dagens verdidiplomati er at det vert teke strategiske val for å vere konkurransedyktige.

Å vera omtala som ein stor bidragsytar som byggjer opp under ynskjet om å vera ei humanitær stormakt, kan vekke både tilfredsheit og uro (Leiro 2007). Tilfredsheit fordi det indikerer at Noreg er ”stort” og betyr noko i SN, uro fordi det reiser spørsmål om Noreg er for raske og ukritiske i dei finansielle bidraga sine til internasjonale organisasjonar. Internasjonale leiarar har i møte med norske politiske leiarar ein tendens til å rosa bidraget Noreg gjev SN sterkt og skildra Noreg som ”det ideelle medlemslandet”. Både det folkerettslege og ynskjet om å vera den beste moralske forvaltaren står i stil med retorikken, og i strid med kritikken om bistandspaternalismen. Sjølvbiletet til nordmenn kan ikkje berre målast på dimensjonar som nestekjærleik, fred og altruisme. Handelspolitikken byggjer ikkje prinsippa sine på multilateralitet, men på sterkast mogleg sjølvråderett. Dette viser til ishavsimperialismen og handelsproteksjonisme, i motsetnad til bistandspaternalismen. Nær - og kjerneinteressene til Noreg påverkar både sjølvbiletet og den utanrikspolitiske praksisen. Men nordmenn identifiserar seg med samaritanomgrepet, ikkje som proteksjonisten eller imperialisten. Staten opererar òg som samaritan i situasjonar der bistanden vert diskutert.

Der er Noreg store. Jo større Noreg vert, jo meir avhengig vert Noreg av andre, og desto meir sårbar vert nasjonen (Frydenlund 1982). Når det så kjem til nærinteressene er Noreg veldig små. Illustrasjonen av Gulliver som vart knebla av lilleputtfolket med småsting frå ein tynn, tynn tråd er god – men ikkje like lett å oppnå sjølv. Det offentlege diplomatiet må difor sørgja for kontinuerleg merksemd på Noreg som humanitær stormakt for å oppnå internasjonal stønad og forståing for sine nærinteressene.

Konklusjon

Det norske fredsarbeidet føregår innanfor ein vestleg tradisjon av liberal internasjonalisme. Likevel er Noreg ved fleire høve nemnt som fiende av ei ny verdsordning, merksemd som ikkje er i Noregs interesser. Internasjonalt fokus på karikaturteikningane, norsk næringsliv som tillet sosial dumping, betydelige aktivitet i petroleumsindustrien, tollmurar, norsk allianse med USA eller støtta til eit haltande globalt styringssystem, gagnar fredsnasjonens og den humanitære stormakta sitt omdøme lite. Multilateralt samarbeid er ein naturleg del av det norske diplomatiet. Internasjonale relasjonar fordrar likevel åtferd for å demma opp om tradisjonell militærmakt. Pionerland, som Noreg, tek på seg denne rolla med stor

audmjukskap. Den langsiktige føringa som er mogleg for Noreg, pregar sjølvbileta til nordmenn – noko som ligg nært opp til interessene til regjeringa. Den beste måten å halda eit folk samla på er å danna ein fiende – dette gjeld også motsett. Å danna ein illusjon av staten som den mest miskunnsame aktøren skapar eit unisont sjølvbilete som er vanskeleg å rikka - eller motbevisa. Det er deltakinga i den internasjonale arbeidsdelinga som har sikra velstanden og det gode omdømet til Noreg. Men nasjonale, ikkje globale interesser vil vera handlingsgrunnlaget til ein aktør. Dette umyndiggjer SN – og såleis Noreg. Noreg må difor jobba for at den altruistiske retten skal rå, og ikkje makta. Som humanitær stormakt er Noreg den fremste forsvararen av internasjonal rett – og dei avleia interessene vert difor hovudpremissa for å oppnå kjerneinteressene til Noreg.

Kapittel 7 Vår ære og vår makt

I internasjonal politikk vert makt evna til å påverka eit vedtak, og for å vera stormakt må ein anten vere store, fysisk, kulturelt, økonomisk eller militært – eller ha stort truverd hos dei relevante partane. Det er her Noreg har utøvd potensialet sitt. Kva er så substansen i narrativet om ei humanitær stormakt? Kva med det som går utanfor det reint formelle? Sett innifrå, er det fyrst og fremst folket sine persepsjonar på staten som vert det utslagsgjevande. Dei føregåande kapitla har vist at narrativet ”humanitær stormakt” er prega av motsetnader og at politikken er bygd opp om fleire element enn preferansane til den utøvande regjeringa. Frå at stormakter tradisjonelt byggjer på militær, økonomisk eller kulturell slagkraft, byggjer Noreg stormaktsomgrepet rundt universelle verdiar og gode hensikter. Politikken vert utforma av ein kvasipolitisk elite, som vert sittande uavhengig av regjeringsalternativ. Politikken vert utøvd gjennom multilaterale fora, der det er mogleg å hevde eigeninteressene. Narrativet er breidt internalisert hos folket, og utanrikspolicy er ikkje knapt eit tema når nordmennene går til stemmeurnene.

Gjennom ein kommunikativ prosess vert heilskapen reproduisert, såleis også konstituert. Å nytte verdiar, forskingsresultat og felthistoriar skapar narrativ, som ikkje berre rører ved folket, dei skapar òg samhald internt i Den norske modellen. Erfaringar der Noreg har fått demonstrert potensialet sitt vert fremja gjennom det offentlege diplomatiet. Nordmenn får slik stadfesta sin tradisjon og identitet. Slik har det empiriske rammeverket vist at dei uavhengige variablane samverkar og overlappar einannan, samstundes som dei kvar for seg påverkar substansen i stormaktsomgrepet. Utforminga og utøvinga har vist seg å ha ein særlig effekt på einannan. Dette då utformarane i gjevne tilfelle kan endre policy uavhengig av tradisjonen. I krisesituasjonar vert dette akseptert i opinionen, likevel er regjeringa varsame med slike utspel. Å vera langsiktig er merkevara, brot på denne skadar omdøme. Tradisjonen kan har vist å gje ein sterk effekt på substansen av stormaktomgrepet. Utformarane deler identiteten til folket. Tradisjonen viser til delte verdiar og normer, som skapar samhald i folket, og indirekte oppslutnad om Noreg i verda.

Det analytiske rammeverket får fram substansen nordmenn finn i stormaktomgrepet. Studien viser at haldningane definerer ein politisk kultur på tvers av alle analysenivå (omgrep henta frå Grindheim 2005); *Individa* (mikro) legitimerer for den utanrikspolitiske policyen,

rolla til regjeringa og prioriteringa til regjeringa. I Noreg er det tradisjon for egalitær haldning til rolla staten og individa har i det politiske systemet. Det bør bety at regjeringa utøvar utanrikspolitikken slik folket ventar. Identiteten og sjølvbiletet til folket er grunna i den politiske kulturen, og tanken om å vera ein god samaritan. Fredssjargongen er eit mantra. Det må understrekast at eg i studien har analysert samaritan-variabelen på gruppenivå. Slutningane frå mikro- til meso-nivået i kapittel 4 vert gjort då det er samhandlingane mellom individa som dannar narrativet om eit miskunnsamt regime. Innhaldet vert konstituert i samhandlinga med medmenneska.

I *gruppeprosessane* (meso) er innbyggjarane innforstått med – og ser nytta av, universelle politiske, økonomiske og sosiale rettar. Det substansielle innhaldet i engasjementpolitikken vert teken sjølvsgagt, og utforminga vert lite debattert i det offentlege rommet. Dette kan skuldast at regjeringa innfrir forventingane til korleis internasjonal politikk bør fungera. Folket kjenner seg att i konsensusen kring dei utanrikspolitiske handlingane til Noreg. Dette var òg dei konkluderande faktorane i kapittel 5. Fråveret av dissonans og engasjement kan forklara politkarforakta som vart dokumentert i NOU 2005:6. Det er avstand mellom folket og vedtakstakarane. Tilliten til ”vaktbikkjer” (les: media og andre demokratiske kontrollmekanismer som skal føra checks and balances) er utvida. Den norske modellen konstituerer sitt eige mektige system, samstundes som nordmenn har tradisjon for å stola på at eit transperent samfunn vil avdekkja skeive maktforhold. Den tverrpolitiske konsensusen utfordrar ikkje nye tolkingsmønster, og utformarane av politikken har såleis stor autoritet. Innsidehjelp og godleikskorporativisme *er* ein udemokratisk og konstitusjonelt stridande prosess. Det er dei folkevalde som skal ha eit politisk mandat, ikkje gode hjelparar. Tilliten og suksessen med Den norske modellen demonstrerer at kvasisivile diplomatar i politiske prosessar ikkje vert sett på som problematisk. Det overordna i denne samanhengen vil vera at akkurat desse faktorane mogleggjer Noregs potensiale. For omdømet sin del er dette det viktigaste.

På *systemnivå* (makro) ytrar nordmenn at dei er stolte av nasjonen. Brorparten av folket har ein sterk og heidrande nasjonal identitet og legitimerer rolla staten har i engasjementpolitikken. Dei politiske aktørane nyttar overtalande ordelag for å legitimera for åtferda si. Det offentlege diplomatiet nyttar velgjennomtenkt retorikk, basert på rasjonelle val. Kven kan tala imot ein etisk uangripeleg idé? Dette kan overførast til ”januspolitikken” til Noreg – der jordbruksproteksjonismen og ishavsimperialismen vert vege opp av bistandspaternalismen. Nokre kallar det norske samfunnet passivt, at policyen til staten vert

teken forgjeven og at utføringa av utanrikspolitiske handlingar vert gjeve for mykje legalitet. Multilateralitet vert sett på som ein føresetnad for eit fungerande internasjonalt politisk system. Dette systemet vert tufta på moralsk rasjonalitet, og difor vert norsk utanrikspolitisk praksis vanskeleg å polemisera mot. Kommunikasjonsevna mellom mottakar og sendar skapar felles innhald. Både det norske egalitære samfunnet og det internasjonale ueinsarta samfunn har såleis få verkemiddel for å avtronifisera Noreg som humanitær stormakt. Diskusjonane over, viser at dei nivåslutningane som vart gjort i byrjinga har vore gjort på rettmessig grunnlag.

Ryet den formaliserte samarbeidsstrukturen har skapt, held hevd i tradisjonen, og effektiviserer utøvinga som stormakt. Ei utanrikspolitisk semje har leidd til minimal diskusjon om politikkområdet i det offentlege rom. Det verkar som at folket sett suksessen til den norske modellen høgare enn implikasjonar rundt det politiske mandatet. Både borgarlege og sosialistiske regjeringar statuerer òg legaliteten som meir enn tilstrekkelig.

Utanrikspolitikken vert grunna i *verdiar*, utforma i tråd med *interesser* og utøvd ved den *pragmatiske* tradisjonen til Noreg. Pragmatismen Noreg legg til grunn er heilt nødvendig for å oppretthalde omdøme. Å vera pragmatisk i Norsk samanheng er ikkje berre basert å handle rasjonelt, kostnadseffektivt, eller eigennyttig. Å vera pragmatisk tyder òg at ein gjennom lang fartstid har opparbeida seg tillit og omdøme, gjennom å opptre ueigennyttig, gjennom å leggje vekt på dialog og gjennom å føre eit særeige diplomati. Erfarne ambassadørar, med grunnlag frå religiøse eller ideologiske grasrotsamskipnader, starta med verdiforankra motivasjon. Det er freidig og ikkje provbart å formana at aktørane i Den norske modellen har mista den instiktive moralen sin. Det er å djupt fornærma og sterkt undervurdera menneske som nyttar livet sitt i tenesta for ei betre verd. Likevel skal ein ikkje undervurdera posisjonen til aktørane, dei vert oppfatta som moralsk overlegne i arbeidet for Det gode prosjektet. Mest av alt fordi tankesettet dei presenterar er rekna som pliktig å etterfylgje.

Ei retorisk makt

Det analytiske rammeverket mitt framhevar ein gjennomgåande faktor, bruken av språket. Kommunikasjonsritualet mot mottakarar held i hevd tolkingsparadigma. Ved å nytta profesjonelle og profilerte representantar i kommunikasjonsritualet viser empirien, som venta, at tolkingsrammene vert oppretthalde. Politisk, såleis retorisk, konsensus pregar dei utanrikspolitiske utgreiingane. Den offentlege polemikken og forskingsresultata viser det same, med unntaket av Terje Tvedt og Øyvind Østerud. Ein gjentakande dominerande

sjargong, manifesterer normaliteten over politikken – og såleis maktpotensialet.

Stormakta er konstruert på språklege, og handlingar som er vanskeleg å måla. Den makta studien speglar til, er makta over å definera normaliteten. Normalitetsmakt over sanningane vert ikkje berre utøvd mot det norske folk. Om Noreg skal vera ei stormakt vil det også tyda at policyen og normaliteten vert tileigna av det internasjonale samfunn, av kosmopolittane. Ei utforming og utøving som gjentar seg vil reproducera og oppretthalde forståinga om Noreg som ein god samaritan.

Identitetsmakta ovanfor ”dei andre” er sterk, og utøvinga held oppe verdsbiletet om at ”vi” skal hjelpe ”dei andre”. Innanlandspolitikk kan handla om eit moderne prosjekt om å skapa identitet, ein viktig del av nasjonsbyggingsteorien til Rokkan (Sirnes 1999). Å setja grenser mellom ”oss” og ”dei andre” skapar ei heilskapleg forteljing om ”oss” – ein viktig del for å halda nasjonen samla og såleis oppnå politisk stabilitet. Eller som Tvedt (1999:131) skriv; Dikotomien hjelpetrengande/hjelpande dominerar, og dette uttrykkjer og skapar førestellingar om normalitet og identitet. Det botnar ikkje i eit behov for å vera nedlatande. Det botnar i at dei aller fleste ikkje ser andre måtar å tolka relasjonen på. Ved å basera politiske handlingar på kunnskap, vil Noreg også kunna distribuere ei *meiningsmakt*. Noreg yt bistand i statar som ikkje sjølv klarar å byggja eit rettvist og berekraftig samfunn. Ved å bytta monetære midlar mot lovnadar om good governance à la Noreg, skapar Noreg ei ”*stedfortredermakt*”. Samstundes som politikarane forfeftar at mottakarane av bistandshjelp skal ha eit sterkt eigarskap, ynskjer staten å ordne opp i mottakarane sine problem – på deira vegne (Jerve 2007). Norske utanrikspolitiske handlingar byggjer på og på *moralsk* makt. Primærgrunnlaget for Noreg som humanitær stormakt botnar i moral, nestekjærleik og egalitet. Noreg har klart å skapa ein velluka mikstur med element frå kristendomen, sosialistisk ideologi, og vestlege tankemønster om vegen til utvikling. Saman med dei andre maktformene nemnt over, gjev det Noreg prerogativ i kampen om å oppretthalde omdømet som stormakt. Denne studien korrelerer med konklusjonane i Tvedt (2003), og såleis dei vurderingane som den siste Makt- og demokratiutreiinga omhandla.

Neumann (2001) peikar òg på at makta ligg i språkbruken, i omgrepa. Makta vert å bestemma innhaldet i omgrep og evna til å avleia effektar, ved at ein sjølv brukar omgrepa slik ein gjer. Dette kom også fram i kapittel 5, om utviklingssjargongen. Når internasjonal solidaritet og fellesskap vert tufta på omgrep som ikkje er ekvivalente for bae partar, vil utviklinga skje på feil premiss. Den politiske fellesskapen i Vesten vert ikkje utfordra – dei alternative politiske fellesskapane til mottakarane vert marginaliserte, både i språkbruken, og i

substansen. Språket profilerer, personifiserer, konstruerer førestellingar og ikkje minst forventingar . Sjargongen og retorikken i engasjementspolitikken byggjer tett på den norske politiske kulturen og identiteten, med sosialiserte verdiar bygd på moral, religion og ideologisk tilknytning. Dette er samlande for folket, og det set eksempel for andre statar om å byggja opp like system. For å oppretthalda stormaktsstempelet vil endring i omgrep, diskurs eller persepsjonar utfordra den identiteten nordmenn har, og den legitimiteten Noreg har. Kunnskap er makt. Så lenge Den norske modellen byggjer på rettmessig kunnskap kan både sørpolitikken og nordpolitikken som Noreg fører oppfattast som legitim. Likevel, ein altruistisk måte å opptre på , betyr ikkje at utanlandspublikummet ser på Noreg som eit annleisland.

Internasjonal forskning konkluderar med at det er behov for støtte, investeringar og marknadstilgang for å jamna ut balansen mellom i-land og u-land. Her strekkjer ikkje Noreg til. Staten investerer og støttar med multi- og bilateral bistand, men vil ha innanlandsmarknaden for seg sjølv. Ynskja om å oppretthalda den proteksjonistiske landbrukspolitikken, korrelerar ikkje med kravet om frihandel for sjøbruket. Trass i at dette er ein sjølvmotseiande politikk, er han både rettmessig og legitim. Det samsvarar med at alle statar i fremste rekkje vil handla ut frå kjerneinteressene sine. Noreg hjelper gjerne med bistand, men er skeptiske og tilbakehaldne når det gjeld å ta i mot asylsøkjjarar. Kjerneinteressene til Noreg er nasjonal råderett over nordområda, internasjonalt kjempar Noreg for regelorientert multilateralisme. Forvaltinga av oljefondet har vist seg å støtta multinasjonale selskap som står for verdiar og handlingar som strir mot Noreg sine. Men staten har vore effektiv i å trekkja ut kritikkverdige investeringar, om ikkje, kunne omdømet til Noreg stå på spel. Noreg er verdas tredje største oljeeksportør, har vasskraft nok til å dekkja eige energibehov, og nok fisk til å tena inn manglande oljeinntekter om oljeprisen skulle søkkja (Leira et al. 2007:31). Olje- og energiinntektene vil halda fram med å auka så lenge det er konflikhtar i regime med slike naturressursar. Noreg må vera store på bistand for å kunne legitimera sine bias. Noreg har funne si nisje, der sjargongen og retorikken byggjer på er sosialisert både i folket, og hos dei utanlandske aktørane. Moral og normerer ein naturleg del av tankeuniverset til innbyggjarane, og hos dei politiske aktørane. Nasjonal tradisjon vert produsert, skapar sjølvbilete og såleis substansen i stormaktsomgrepet.

Det teoretiske rammeverket mitt har objektivistisk målt tolka substansen i narrativet om Noreg som ei humanitær stormakt. Omdømet må vera tilstrekkeleg for å nå interessene, difor må det byggjast eit tungtvegande varemerke. Eit profesjonelt profileringsarbeid vert

realisert via offentlig diplomati - eit arbeid som alle dei politiske aktørane som studiet handlar om tek på seg. Rasjonelle val er med det ein vesentleg faktor i profileringa og oppbygginga av varemerket Noreg. Noreg har klare småstatsfordelar. Noreg er fredeleg og perifert, utanrikspolitikken påverkar ikkje det daglege livet for nordmenn. Politikarar kan uttala seg om enkeltsaker, eller, personifisera enkelthendingar som gjev utslag i samvitet til nordmenn. Då Støre i 2006 tok med seg ei afghansk brannskadd jente, fekk Utanriksministeren respekt av folket. Han responderte som ein miskunnsam samaritan ville gjera, og såleis identifiserte folket seg med Støre Personleg, ikkje som Politikaren. Det offentlege diplomatiet hadde no med dette ein suksess, og biletet av stormakta vart igjen stadfesta, både innan - og utanlands. Resultatet kan ikkje visast før langt fram i tid. Norske politikarar treng ikkje snakka om kortsiktige resultat i utanrikspolitikken. Den fylgjande regjeringa vil halde fram den same lina som den førre (med unntak for nokre justeringar i postane i statsbudsjettet). Moralsk- og rettsbasert policy gjeld også dei indre forholda i ein stat, og liberal institusjonalisme byggjer derfor også opp om innanlandske styringskomponentar. Stabilitet internt aukar styringskapasiteten. Å vise til eigen suksess aukar påverknadskrafta Noreg kan ha i prestisjefylte politiske fora. Normendringar opnar døra for politiske prosessar som genererer politisk konvergens. Nordmenn som "fredens folk" er framleis stolte av Fridtjof Nansen som ytte bistand til russiske born og kvinner på 1920-30-talet. Fredsprisvinnaren vart seinare kopla til inntoget nazismen gjorde i Noreg. Som Finnemore og Sikkink (1998) peikar på, internaliserte normer, som ingen set spørsmål ved, bygde opp både nazismen, slaveriet og anna framandfrykt. Like så vart desse ideala knust etter nok ein normsyklus. Å vera reflektert rundt normsyklusane er særskilt viktig i engasjementpolitikken, som baserer legitimiteten sin ved å påverka andre kulturar med vestleg tankegods.

Verdidiplomati kan konvertere makt frå det formelle til det substansielle. Det er ikkje interessant å sjå på om *motiva* for verdidiplomatiet er altruistiske eller ikkje. Det interessante er å sjå kva *effektar* eit verdidiplomati fører med seg. Frå at reglar, prosedyrar og institusjonar set grenser for handlingsrommet, vil omdømmet setja grensene. At Noreg gjer seg synleg i viktige multilaterale situasjonar, reproducerer og regulerer maktforholdet mellom jamne aktørar. Å utmerkja seg gjev tilgang, og Noreg maksimerer handlingsmoglegheitene sine ved å føra ein langvarig og akseptert policy frå interne og eksterne partar. Substansiell makt vert nådd ved å dyrka premissa til dei internasjonale regima, samkjøra med politiske parti, byråkrati, sivilsamfunnet og media. Dette har Noreg vore flinke til.

Ei verdipolitisk satsing til ei humanitær stormakt, kan likevel ikkje konverterast til realpolitisk makt. Men verdidiplomatiet gjev tilgang, interesse og eit godt omdøme (Matlary 2002). Ein kan heller ikkje tenkja så snevert som at realpolitikk og eigeninteresser er einaste drivaren for å føra eit verdidiplomati. Freds- og menneskerettsdialogar i internasjonal politikk kan ikkje gje føreseielege rammevilkår. Individa som har dialogane er berre avgrensa rasjonelle og såleis er utfallet vanskeleg å predikera. Den konstruerte tradisjonelle dikotomien, mellom idealisme og realisme, er med *det* gjensidig avhengig av kvarandre. Prestisje er avhengig av respekt. Respekt tilhøyrrer nærinteressene, altså ei realpolitisk handling. Verdidiplomatiet er naudsynt for at handlingane vert legitimerede av dei andre internasjonale aktørane. Dette viser òg at verdidiplomati ikkje nødvendigvis er meir moralsk enn realpolitikk, men eit nødvendig verkty for å nå nærinteressene. Det offentlege diplomatiet vert eit velfungerande verkty. Interessepolitikk, og då primært nærinteressene er drivkrafta, og det offentlege diplomatiet kan blanda dei ingrediensane av realfilosofisk high- politics, og idealfilosofisk low-politics, som passar situasjonen.

Som verdidiplomatiet, er realpolitikk *per se* heller ikkje praktisk målbar, men kan oppfattast som meir løysingsorientert. Der verdidiplomatiet kan målast i pengar brukt og boxologifunderte ratingar frå internasjonale forskingsinstitutt, vert realpolitikk målt i utfall av handlingar, altså politikk som har ført fram. Å nytta USD for å oppretthalda narrativet om å vera ei humanitær stormakt kan tolkast som ei lettvinnt løysing.

Noreg er, ikkje uventa, kritisert frå fleire hald for å ikkje vera instrumentelt motivert (Fermann 1997). Noreg bør ha ein plan for bistanden, uttalte strategiske interesser, ikkje berre gje vilkårleg. Som Matlary (2002) konkluderte ”vegen Noreg har mot makta” ikkje vore prega av ein ”Grand Strategy”. Her har Noreg ei utfordring. Filantropien og førestellinga om Noreg som humanitær stormakt bør ikkje koma i staden for ein utanrikspolitikk som effektivt tek vare på tryggleikspolitiske og handelspolitiske interesser.

Narcissus Norevegicus

Når Nordahl Grieg dramatiserte korleis norske skipsreiarar tente store pengar på den fyrste verdskrigen, uttrykte børsmeklar og skipper Meydell: ”Vi skal vise flaggene, vi er de som våger oss ut” (Egeland 1953). ”Vår ære og vår makt” står fram som overordna når Noreg opptrer i verda. Jo fleire Noreg står som talsmann for, desto meir makt vil Noreg kunne

erverva seg og utøva (Tvedt 2003). Å basera stormaktstittelen på mjuk makt krev tillit. Idealpolitikken må vera drivkrafta, og så vil positive utslag for kjerneinteressene vera bonus.

Substansen i stormaktsomgrepet vert forklart ut frå tradisjonen, utøvinga og utforminga til utanrikspolitikken. Men om Noreg som humanitær stormakt er myte eller realitet er underordna av heilskapen i utanrikspolitikken. Det er statsleiarane Noreg interagerer med, som må oppfatta og der etter døma Noreg. Dei utanrikspolitiske handlingane til Noreg er baserte på eksterne forventingar og krav. Ein konkurrerende marknad om å framstå som ansvarleg gjer trona sensitiv mot svingingar som Noreg ikkje internt kan regulera.

Kåre Valebrokk (2004) samanlikna Noreg ved å referera til Hesykastene, ei sekt på det heilage fjellet Athos i Hellas. For å oppnå frelse måtte ein stira lenge nok på sin eigen navle. Europeiske borgarar klassifiserte nordmenn som rike, feite og sjølv gode (Valebrokk 2004). Resultatet var ein nedtur for jubilanten, det stemte ikkje saman med identiteten og sjølvbiletet nordmenn har av seg sjølv som humanitær stormakt.

For å parafrasere Leira et al. (2007) "Moralsk og politisk overlegenhet fungerer som en skjør bro mellom selvbilde og praksis".

Østerud (2006b) kallar omgrepet humanitær stormakt som Noregs nye hybris. Debatten om utviklingshjelp og fredspolitikk er blitt ein diskusjon om moral, image og konkurranse om intensjonar. Å vera verdsmeister i gode hensikter tenar interessene til aktørane i Den norske modellen, og gjev tilgang i ynskjelege politiske fora. Så lenge Noreg held oppe omdømet til Den norske modellen, er det nok til å forsvare trona.

Eit ynskje om å utvida ideala om nestekjærleik og velferdsstat har vore basisen i norsk utanrikspolitisk satsing dei siste seksti åra. Tradisjonen for utanrikspolitikken har på mange måtar fyrst vorte manifestert i det 21. hundreåret. Ikkje fordi den representerer noko anna enn for tjue år sidan, meir fordi mjuk makt har fått meir respekt, og sett på som viktigare enn militærmakt for å generera utvikling i konflikt- og fattigdomsramma områder. Det er respekten for dette som vil reprodusera og oppretthalde ein institusjonalisert forståing om Noreg som stormakt.

Men nyttar Noreg moglegheitene sine stormaktsstempelet skapar? Utan ein strategisk tankegang, kan det verta vanskelig å nå nye høgder. Det er ikkje gjeve at dagens vilkårlege utanrikspolitiske satsingar held mål vidare i det 21. hundreåret. Nye normsyklusar vil alltid kome. Kva bør Noreg gjera då? Den Norske modellen institusjonaliserer eit system, kritisert for å vera prega av inertia, utan rom for nytenking eller ynskjer om å justera fordelane og

moglegheitene bistandsbransjen får. Ettersom kravet om kunnskap aukar, er det forskarane som kan levera nye metodar, nye tankar og fleire handlingsalternativ. Likevel, ei endring i policy vil stange mot nasjonal stabilitet. Å utfordra identiteten og sjølvbileta i eit allereie fragmentert samfunn er ein trussel mot legitimiteten til den norske stat, og særleg Den norske modellen. Noreg vil i så høve stå fram med få kort for handa. Det tryggaste, og kanskje det einaste rette for Noreg, kan vere å fortsetje å føre engasjementspolitikken i den same leia. Verdshistoria viser at stormakter alltid vil kollapsa når eksistensgrunnlaget slår sprekker. Sidan Noreg ikkje har stor maktpolitisk evne og tradisjon, ville idealismen som merkevare skapa grunnlaget for Noreg som humanitær stormakt (NOU 2003:19:51). I tråd med slik Noreg òg handlar, vil nasjonale eigeninteresse vera viktigare enn avleia interesser. I ei tid der bilaterale handlingar i større grad vert nytta for å nå nasjonale mål, er posisjonen Noreg har som verdsaktør truga. Ære og makt byggjer også på realpolitikk.

Konklusjon

Interesser, verdigrunnlag, ressursar og kompetanse gjer det mogleg å fremje interesser og å utøve politikk internasjonalt. Ut frå tradisjonen, utforminga og utøvinga til Noreg har Noreg bygd opp eit nasjonalt regime som fyrst og fremst byggjer på moral. Narrativet om stormakt er skapt ut frå dei prosessane Noreg støttar opp om – men som dei føregåande kapitla har vist, er ikkje ideen om å vera ei humanitær stormakt berre basert på altruisme. Dei venta resultata mine har vist seg å koma. Sjargongen har vore ein føresetnad for å utvikla og oppretthalda omdømet. Samkvemmet i Den norske modellen har gjeve makt frå det politiske til det sivile samfunn. Noreg nyttar ulike diplomatiske verkty alt etter om det er nær- eller fjerninteressene som står på spel. Analysen har fått fram at substansen i stormakta er prega av band bygd på sympati – og stor tillit til den utøvande makta. Tradisjonen for verdi- og interessepolitikk har saman med pragmatisme har bygd opp eit omdøme både nasjonalt og internasjonalt. Kommunikasjonen mellom dei politiske aktørane og publikum har institusjonalisert fleire former for makter, fyrst og fremst normalitetsmakt over tolkinga av internasjonale relasjonar. Basert på objektivistiske teoriar har substansen i stormaktsomgrepet manifestert seg både i handlingar utanlands og i ordelag innanlands. Verdidiplomatiet konverterer makt frå det formelle til det substansielle. Verdidiplomatiet kan skapa tilgang, interesse og omdømme, men kan aldri erstatta realpolitisk makt. Ei omvelting frå multilateralisme i internasjonale relasjonar vil marginalisere stemma til Noreg. I alle høve så lenge Noreg ikkje har ein alternativ strategi.

Kapittel 8 Konklusjon

Stormaktsomgrepet har skapt eit bilete av Noreg i verda om å vera rettvís og ansvarleg. Såleis har landet fått merksemd og tillit i verdspolitikken. Medan ”stormakt” normalt sett gjev negative assosiasjonar, har Noreg bygd opp eit ry knytt opp til nestekjærleik, velferd, dialog og respekt. Dei tre uavhengige variablane har gjennom analysen vist seg å gje dei venta resultata. Substansen i narrativet ”Noreg som humanitær stormakt” kjem godt fram ved å sjå på tradisjonen, utforminga og utøvinga av utanrikspolitikken til Noreg. Slikt har stormaktsomgrepet også vist nokre svake punkt, særskilt kor fragilt eit stormaktsstempel basert på omdøme kan vera.

Når det gjeld tradisjonen, er språket det utslagsgjevande for å reprodusera identitet og sjølvbilete. Dei fredelege røtene til Noreg har gjort det mogleg for folket å få eit nærast homogent forhold til verdiane utanrikspolitikken til Noreg byggjer på. Aukande migrasjon og ikkje minst kunnskap om ”dei andre” har skapt ein naturleg konsensus om å dela på velferd og spreia rettferd. Manglande debatt og få tolkingsparadigme har skapt destruktive forventingar om at ”dei andre” skal takka ”oss, miskunnsame”, altså eit skeivt verdsbilete på det gode og det vonde i disfavør for utviklingslanda. Aktørane i Den norske modellen viser til at dei *er* ein del av det sivile samfunnet. Tradisjonen viser at policyen ikkje byggjer på noko ukjent. Dette sender signal til nordmenn om at ”vi” er der, at ”vi” gjer noko og at det norske samfunnet agerer ut frå moral og samvit. Dei aksepterte normene i internasjonale relasjonar står som ein buffer for å skapa tverrkontinental egalitet. Samstundes kan ei endring vera destruktiv for substansen i stormakta Noreg. Å halda tradisjonen i hevd er nødvendig for å reprodusera dagens forståing av stormaktsnarrativet. Ein manglande debatt om språk og verdsbilete gjev makt til dei politiske aktørane som spelar rolla til Noreg i verdspolitikken.

Utforminga av utanrikspolitikken har vist maktforskyvinga frå det sivile til det politiske samfunnet. Gjensidige avhengeforhold og tillit mellom partane i den norske modellen skapar nye politiske mandat. Forskarane distribuerer Kunnskapen som skal styra. NGOane leverer informasjonen som skal prega politikken. Elitesirkulasjonen kan vekta maktforholda i den politiske leiinga, og redusera pluralismen i anvendt kunnskap. Det er vanskeleg å vera heilt uavhengig av staten, når brorparten av dei økonomiske løyvingane kjem frå politiske myndigheiter som opererer på feltet. Då er det ein openberr fare for at samfunnet misser genuin motstand og kritikk mot den gjeldande utanrikspolitikken.

Samstundes legitimerer systemet seg sjølv både internt og eksternt, utan at det er rom for eller krav om checks and balances. Dette vil setja rammene for handlingspotensialet til Noreg. Politiske aktørar utanfor parlamentarisk kontroll har stor påverknad på utforminga, utøvinga og implementeringa av utanrikspolitikken.

Utøvinga av norsk utanrikspolitikk føregår i eit komplekst system. Representantane for Noreg er mangfaldige, frå offisielt diplomati, politikarar, forskarar, organisasjonsrepresentantar, kulturrepresentantar, næringslivsrepresentantar eller andre som på ulike vis agerar på vegen av nasjonen. Noreg har tradisjon for pragmatisme: Å innleia samarbeid med andre framfor åleinegang er heilt nødvendig for eit lite land som Noreg. Det betyr ikkje at Noreg er konsekvent. Skilnader i nær- og fjerninteresser skapar rom for å måtte velja strategi etter situasjon. Den humanitære makta kan ikkje sikra nærinteressene i nord. Noreg kan spela lenge på stormaktsassosiasjonane, men dette er ikkje ein tilstrekkeleg strategi for norsk utanrikspolitikk. Bilateral handling er meir effektivt enn multilateral, noko sterke statar vel i ein pressa situasjon. Noreg må nytta det rette diplomatiske verktøyet på rett tidspunkt. Dette gjer Noregs handlingsrom mindre – den utøvande verdidiplomatiske makta gjer seg berre gjeldande i situasjonar der ikkje store interesser står på spel.

Narrativet Noreg er prega av motsetningar, noko som ikkje skil seg verken frå andre politikkkfelt eller andre nasjonars måte å handla på. Likevel er stormaktsomgrepet om Noreg høgt heva i folket og utanrikspolitikken vert i offentlegheita sjeldan omtala som noko anna enn nobel. Haldningane kjem godt fram når ein ser på substansen på tvers av analysenivå. Tilliten er stor til produkta dei politiske aktørane, leverer og alternativ vert ikkje nemneverdig diskutert eller vurdert. Folket er stolte av nasjonen og verdidiplomatiet Noreg opererer med. Kommunikasjonen mellom politiske aktørar og borgarar reproducerer overordna idear om normaliteten og såleis ei vekta verdsforståing. Verdidiplomatiske handlingar kan likevel ikkje konverterast til realpolitisk makt, og difor vil narrativet om ei humanitær stormakt leva på nåde. Maktbasen som narrativet byggjer på kan endrast ved at Noreg trår feil. Når alt kjem til alt er det *omdøme* stormaktsomgrepet kjem frå.

Verda vert ein stadig betre stad å leva, for stadig fleire menneske. Behovet for humanitær stormakt vert ikkje mindre, men kanskje meir synleg. Å ha fleire humanitære stormakter her i verda kan vera eit nødvendig og godt supplement til den tradisjonelt funderte supermakta, og dei som er i ferd med å voksa fram. Konkurransen skapar merksemd og initiativ, og om humanitet skal forbli mektig og fungera som ein motpol til ”det vonde” bør Noreg ynskja fleire aktørar velkomne til å dela scenen.

Litteraturliste

- Aasland, M. (2007): "Selvbilder med begrensninger". *Internasjonal Politikk*. Vol 65, nr 2, s. 289-300.
- Aspelund, S. (2006): "Forsker: – det betyr mer enn vifting med norske flagg," reportasje i *Bistandsaktuelt* 08/2006.
- Amland, B (2008). "Norden en supermakt i FN," kronikk i *Mandagmorgen*. 13.04.
- Bachrach, P og M. Baratz (1970): *Power and Poverty. Theory and Practise*. New York: Oxford University Press.
- Bakken, A. (2007). "Her skal Norge skape fred," kronikk i *Aftenposten*. 13.10.
- Brekke, T. (2007): Norske interesser i en globalisert verden. *Globale Norge - hva nå?* Tilgjengelig 13.02.2008 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/identitet/Brekke.html?id=493005>
- Bondevik, K. (2004): "Verdier i internasjonal politikk," kronikk i *Aftenposten*. 06.02.
- Bolle, T. (2007a): "Superminister med rekordbudsjett igjen," reportasje i *Bistandsaktuelt* 08/2007.
- Bolle, T. (2007b): "Rekordvekst i bistandsbransjen," reportasje i *Bistandsaktuelt* 10/2007.
- Bucher-Johannessen, B. (1999): ""Den norske modellen" – Stat og samfunn hånd i hånd til fremme av Norge". *Internasjonal politikk*. Nr 2 – 1999, 57. årgang, s. 199-220.
- Central Intelligence Agency (2008): The World Factbook 2008. Tilgjengelig 29.05.2008 fra <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2062.html>
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/notesanddefs.html#2062>
- Chr. Michelsen Institutt (CMI) (2007): Årsrapport 2006.
- Clementz, S. (2006): "Ikke så patriotiske som vi liker å tro," kronikk i *Dagsavisen*. 22.03.
- Dunne, T. og B. Schmidt (2001): "Realism", i Baylis, J og S. Steve (red.): *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press Inc.
- Dunne, T. (2001): "Liberalism", i Baylis, J og S. Steve (red.): *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press Inc.

- Egeland, J. (1988): *Impotent Superpower – Potent Small State. Potentials and limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Oslo: Norwegian University Press.
- Egeland, J. (1994): ”Norge som internasjonal fredsmegler”. Festmøteforedrag ved Universitetet i Trondheim, Informasjonsavdelingen.
- Egeland, J. (1998): ”Lærdommer fra praktisk fredsarbeid,” kronikk i *Aftenposten*. 14.05.
- Egeland, K. (1953): Nordahl Grieg. Oslo. Gyldendal.
- Eriksen, Sundstøl, S. (2007): Nasjonale interesser i utviklingspolitikken. *Internasjonal Politikk*. Vol 65, nr. 4, s. 113-122.
- Finnemore, M, K. Sikkink (1998): ”International Norm Dynamics and Political Change”. International Organization. Vol. 52, nr. 4, s. 889-917.
- Fischer, J. (2007). ”Modernisering à la carte?” Kronikk i *Dagbladet*. 09.03.
- Fermann, G. (1997): ”Norge og FN”, i Knutsen, T, G. Sørbø, S. Gjerdåker (red.) 2.utg. *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag AS.
- Fonn, Kjos B. og O. Sending (2006): ”Forskningen og utenrikspolitikken”, i Fonn, Kjos B, I. Neumann og O. Sending (red.): *Norsk utenrikspolitisk praksis*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag AS
- Fretheim, K. (2007): ”Egoistenes gode intensjoner. Konstruksjonen av bistandsbransjen i nyere norsk bistandsdebatt”. *Internasjonal Politikk*. Vol. 65, nr. 3, s. 45-70.
- Friis, K. (1998): ”Identitet som diskurs: Et teoretisk perspektiv på nasjonal identitet”. *Internasjonal Politikk*. Nr 1 – 1998, 56. årgang, s. 127-140.
- Friis, K. (2007): ”Konstruktivisme og nasjonale interesser”. *Internasjonal Politikk*. Vol. 65, nr 3, s. 85-97.
- Frydenlund, K. (1982): *Lille land, hva nå?* 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Gjerdåker, S. (1997): ”Norsk menneskerettspolitik”, i Knutsen, T, og G. Sørbø og S, Gjerdåker (red): *Norges utenrikspolitikk*. Cappelen Akademisk Forlag
- Grindheim, J. (2005): Conclusion: Linking Levels of analysis. Notes, Agder University College. 26.04.
- Grindheim, J. (2006): ”EUs sikkerhetspolitiske rolle i internasjonal politikk”, *Sikkerhetspolitisk bibliotek* nr 2-2006.
- Hanssen, H (2004). ”Utviklingspolitikk på avveie,” kronikk i *Dagsavisen*. 29.09.

- Helgesen, V. (2007): Hvilke spenninger finnes mellom norsk engasjementspolitikk og øvrig norsk utenrikspolitikk? *Globale Norge – hva nå?* Tilgjengeleg 05.05.2008 frå <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/engasjement/helgesen.html?id=493337>
- Hundreårsmarkeringen Norge 1905–2005 (2005): ”Selvbilde – Norge er en rik, humanitær fredsnasjon”. Tilgjengeleg 20.05.2008 frå http://www.hundrearsmarkeringen.no/3_9_3.html
- Hylland Eriksen, T. (2007): ”Globalisering, identitet og norsk utenrikspolitikk”. *Globale Norge - hva nå?* Tilgjengeleg 16.02.2008 frå http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/identitet/hylland_eriksen.html?id=493972
- International Peace Research Institute, Oslo (PRIO) (2007): Årsrapport 2006.
- Jacobsen, D. (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Jagland, T. (2001): Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren. Stortinget, 20.03. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Jerve, A. (2007): ”Slutt på ekte bistand,” kronikk i *Aftenposten*. 21.11.
- Jones, B. (2007): ”Thought Piece on Norway’s Role in the Multilateral System”. *Globale Norge – hva nå?* Tilgjengeleg 03.02.2008 frå <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/globalorden/Jones.html?id=49298>
- Johnsen, N. (2005): ”En humanitær fredsfyrste”, kronikk i *Dagsavisen*. 06.02.
- Keohane, R og J. Nye (red.) (1972): *Transnational relations and world politics*. Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Knudsen, Fagelund, O, (1997); ”Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk”, i Knutsen, T, G.Sørbø og S. Gjerdåker (red.) 2.utg. *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, A/S.
- Knutsen, T (1997): ”*Norsk utenrikspolitikk som forskningsfelt*”. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, A/S.
- Knutsen, T (2007a): ”Norges utenrikspolitiske interesser”. *Stat & Styring*. Nr 02, s. 39-43. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knutsen, T (2007b): Fredsdiplomati: Spenning og konsistens i norsk utenrikspolitisk praksis. *Globale Norge - hva nå?* Tilgjengeleg 15.02.2008 frå <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/engasjement/knutsen.html?id=493346>
- Kristiansen, M. (2007). ”Kritiske forskere stemles”, kronikk i *Bistandsaktuelt* 01/2007.

- Kunz, B. (2007). "Å være blant de Gode", kronikk i *Aftenposten*. 17.06.
- Lamy, S (2001): "Contemporary mainstream approaches: Neo-realism and Neo-liberalism", i Baylis, J og S. Steve (red.). *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press Inc.
- Larsen, T. (2005). "Norge er et usynlig land i den store verden", kronikk i *Dagsavisen*, 26.08.
- Leira, H. (2006): Noreg alltid en fredsnasjon. Den norske Atlanterhavskomite, DNAK-3.
- Leira, H., A. Borchgrevink, N. Græger, A. Melchior, E. Stamnes, I. Øverland. (2007): "Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk". Norsk utenrikspolitisk Institutt rapport.
- Leonard, L., C. Stead og C. Smewing (2002): "*Public Diplomacy*". London: The Foreign Policy Centre Report.
- Lie, Sande J. (2006): "Utvikling, frivillige organisasjoner og utenrikspolitikk", i Fonn, Kjos B, I. Neumann og O. Sending. *Norsk utenrikspolitisk praksis*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag AS.
- Lindtner, S. (2006). "Godhet i en liten eske", kronikk i *Dagbladet*. 02.09.
- Lodgaard, S. (2000): "En verdiorientert sørpolitikk og en interessebasert utenrikspolitikk". Et analyseskjema. I. Osland, K (red.). *Sørpolitikken plass i et utenrikspolitisk helhetsperspektiv. Conference Proceedings*. Oslo: Christian Michelsens Institutt og Norsk utenrikspolitisk Institutt rapport s. 29-39.
- Lodgaard, S. (2007): "Helhetsperspektiver på norsk utenrikspolitikk". *Internasjonal Politikk*. Vol. 65, nr. 2, s. 279-288.
- Loga, J. M. (2004): "Godhetsmakt. Verdikommisjonen – mellom politikk og moral". Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Lundestad, G. (1985): *Øst, vest, nord, sør: hovedlinjer i internasjonal politikk 1945-1985*. Oslo: Universitetsforlaget
- Løkeland-Stai, E (2006): "Norge i FN", lederartikkel i *Klassekampen*, 25.03.
- Løvold, A. (2004): "Småstatsproblematikken i internasjonal politikk". *Internasjonal Politikk*. Nr 1 – 2004. 62. årgang, s. 7-31.
- March, J og J. Olsen (2004): "The Logic of appropriateness". Working paper. Oslo: Arena, Universitetet i Oslo
- Matlary, Haaland J. (2002): *Verdidiplomati – kilde til makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport (46). Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Matlary, Haaland J. (2007): Norske interesser og global orden; FNs betydning. *Globale Norge*

– hva nå? Tilgjengeleg 20.05.2008 frå <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/globalorden/Matlary.html?id=492970>

McLean, I og A. McMillan (2003): *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. 2. utg. New York: Oxford University Press.

Mor, B. (2006): "*Public Diplomacy in Grand Strategy*". Foreign Policy Analysis, International Studies Association. No. 2, s. 157-176.

Neumann, I. (2001): *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europadebatten*. Oslo: Pax Forlag A/S.

Norad (2004): "Bistand blir til". Tilgjengeleg 21.02.2008 frå http://norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=1218

Norad (2007): *Bistanden virker - men ikke godt nok*. Resultatrapport 2007. Oslo: Direktoratet for utviklingssamarbeid.

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) (2007): Årsrapport 2006.

Norway UN (2007): "A Love Story". Tilgjengeleg 09.01.2008 frå <http://www.norway-un.org/NorwayandtheUN/ALoveStory/A%20love%20story.htm>

Norway UN (2008): "7th Largest Financial Contributor to the UN". Tilgjengeleg 30.05.2008 frå <http://www.norway-un.org/NorwayandtheUN/NorwegianContributions/Norwegian+contributions+to+the+UN.htm>

NOU 2003:19 (2003): *Makt og demokrati*. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Statens informasjonsforvaltning.

NOU 2005:6 (2005): *Samspill og tillit – Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

Nustad, K (2003): *Gavens makt. Norsk utviklingshjelp som formynderskap*. Oslo: Pax Forlag A/S

Nygaard, A (2004): "Utviklingsministeren og hennes "vaktbikkjer". Tilgjengeleg 13.08.2008 frå <http://www.rorg.no/Artikler/739.html>

Nyhamar, T. (2007): Norske nasjonale interesser. *Internasjonal Politikk*. Vol.65, nr 3, s. 71-84.

Omdømmeutvalget (2006): *Nyskapende i samspill med naturen*. Omdømmeutvalgets sluttrapport. Oslo: Utenriksdepartementet.

Petersen, J. (2002): Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse. Stortinget, 26.02. Oslo: Utenriksdepartementet.

- Petersen, J. (2003): Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse. Stortinget, 13.02. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Petersen, J. (2004): Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren. Stortinget, 27.01. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Petersen, J. (2005): Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren. Stortinget, 15.02. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Rattsø J., R. Haug, A. Sommerfeldt, A. Sletmo, S. Saugestad, S. Kruse og P. Selle (2006): Nye Roller for frivillige organisasjoner i Utviklingssamarbeidet. 15.06. Oslo: Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet.
- RORG (2008): *NRK og TV-aksjonen – til gagn for utvikling?* RORG-samarbeidet. Oslo. Tilgjengeleg 07.05.2008 frå <http://www.rorg.no/Artikler/1775.html>
- Shanmugaratnam, Y og T. Aspevoll (2006): ”Norsk hjelp ikkje gratis”, kronikk i *Klassekampen*. 25.03.
- Sirnes, T. (1999): ”Alt som er fast, fordamper”, i Meyer, S. og T. Sirnes: *Normalitet og identitetsmakt i Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS
- Snyder. J. (1991): *Myths of Empire. Domestic Politics and International Ambition*. New York: Cornwell University Press
- Solheim, E og J. Gahr Støre (2006): ”Engasjementet hjelper. Norges arbeid for fred og utvikling er ikke symbolpolitikk”, kronikk i *Dagbladet*. 06.12.
- Statistical Magazine (2008): ”Record exports of weapons”. Tilgjengeleg 17.03.2008 frå <http://www.ssb.no/english/magazine/art-2008-03-12-01-en.html>
- Statsbudsjettet (2006): Tilgjengeleg 20.05.2007 frå www.statsbudsjettet.dep.no/upload/Statsbudsjett_2006/dokumenter/pdf/fagdep/ud.pdf
- St. meld. nr 11 (1989-1990): *Utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*. Oslo.
- St. meld. nr. 19 (2002-2003): *En verden av muligheter*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St. meld. nr. 35 (2003-2004): *Felles kamp mot fattigdom*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St. meld. nr. 43 (1996-1997): *Om reform av Dei sameinte nasjonane*. Oslo.
- Støre, Gahr J. (2006a): Norge som fredsnasjon – myte eller virkelighet. Tilgjengeleg 13.01.2008 frå http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_artikler/2006/Norge-som-fredsnasjon--myte-eller-virkelighet.html?id=273461
- Støre, Gahr J. (2006b) Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren. Stortinget, 08.02.

- Oslo: Utenriksdepartementet.
- Støre, Gahr J. (2007): Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren. Stortinget, 13.02. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Suhrke, A. (2007): Hvorfor skal Norge prioritere FN? Hvordan?. *Globale Norge - hva nå?* Tilgjengeleg 21.02.08 frå <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/globalorden/Suhrke.html?id=492852>
- Sverdrup, U. (2007): Norsk utenrikspolitikk i en ny tid. Noen randbermerknninger. *Internasjonal politikk*. Vol. 65, nr. 4, s. 91-102.
- Sydnes, A. (2000): Utviklingspolitisk redegjørelse. Stortinget, 09.05. Oslo: Utenriksdepartementet
- Tvedt, T. (1993): *De private organisasjonene som kanal for norsk bistand: Fase 1*. Evalueringsrapport 3.92. Oslo: Utenriksdepartement.
- Tvedt, T. (1999): "Eksport av normalisme og import av normalitet", i Meyer, S. og T. Sirnes: *Normalitet og identitetsmakt i Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS
- Tvedt, T. (2003): *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S.
- Tvedt, T. (2005a): "Det nasjonale godhetsregimet. Om utviklingshjelp, fredspolitikk og det norske samfunn", i Frønes, I og L. Kjølørød (red.) 5.utg.: *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal Akademiske Forlag A/S.
- Tvedt, T. (2007): Utviklingshjelp og det nasjonale godhetsregimet. *Horisont* nr 1 - 1997, s. 60-69. Oslo: Næringslivets Hovedorganisasjon.
- Utenriksdepartementet (2001): *Norsk bistand i fokus. Rapport om norsk bistandsvirkssomhet i 2000*. Oslo: Utviklingspolitisk redegjørelse utgitt av Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet (2007): *Aktuelle FN-spørsmål. FNs 62.generalforsamling høsten 2007*. Oslo: Utenriksdepartementet
- Utenriksdepartementet (ingen dato): "Identitet, interesser og verdier i utenrikspolitikken". Tilgjengeleg 03.02.2008 frå <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/identitet.html?id=478913>
- Valebrokk, K. (2004): "Rike, fete og selvgode?" Kronikk i *Aftenposten*, 26.09.
- Veaa, J (2007): Norske interesser i en globalisert verden – Internasjonale organisasjoners betydning. *Globale Norge – hva nå?* Tilgjengeleg 17.01.2008 frå <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/globalorden/Veaa.html?id=492973>

- Vollebæk, K. (2000): Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren. Stortinget, 20.01. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Woods, N (2001): "International political economy in an age of globalization", i Baylis, J og S. Steve (red.): *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press Inc.
- Wright. M. (2007) "Fred og bistand – hand i hand?" Kronikk i *Bistandsaktuelt*, 9/2007.
- Østerud, Ø, K. Goldmann og M. Pedersen (red.) (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Østerud Ø, F. Engelstad og P. Selle (2004). *Makten og demokratiet. Sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal AS.
- Østerud, Ø. (2006a): "Lite land som humanitær stormakt". *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2006, nr. 4, s. 303-313.
- Østerud, Ø (2006b): "Lite land redder verden" kronikk i *Aftenposten*. 07.06
- Østerud, Ø (2007): *Statsvitenskap – innføring i politisk analyse*, 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget A/S.
- Øvrebø. O (1995): Rolleskifte, den humanitære realpolitikk. *Morgenbladet* nr 46. Tilgjengeleg
20.05.2008 frå <http://www.oslo.net/historie/MB/utg/9546/aktuelt/1.html>
- Øvsthus, G. (2005): "Norges selvilde" kronikk i *Bergens Tidende*, 28.04.